



Perú

ante los desafíos del siglo XXI

- Wilfredo Ardito V. • Javier de Belaunde • Víctor Caballero M.
• Luis Jaime Cisneros H. • Gino Costa • Julio Cotler • Óscar Dancourt
• Francisco Durand • Marfil Francke • Alberto Gonzales • Salomón Lerner
• Patricia Oliart • José Luis Rénique • Michael Shifter • Alfredo Torres

Luis Pásara

Editor



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

PERÚ ANTE LOS DESAFÍOS DEL SIGLO XXI

LUIS PÁSARA
Editor

PERÚ

ante los desafíos del siglo XXI

- Wilfredo Ardito V. • Javier de Belaunde • Víctor Caballero M.
• Luis Jaime Cisneros H. • Gino Costa • Julio Cotler • Óscar Dancourt
• Francisco Durand • Marfil Francke • Alberto Gonzales
• Salomón Lerner • Patricia Oliart • José Luis Rénique
• Michael Shifter • Alfredo Torres



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

Perú ante los desafíos del siglo XXI

Luis Pásara, editor

© Luis Pásara, 2011

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011

Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Cuidado de la edición, diseño de cubierta y diagramación de interiores:

Fondo Editorial PUCP

Primera edición, enero de 2011

Tiraje: 1000 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores

ISBN: 978-9972-42-948-4

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-01322

Registro de Proyecto Editorial: 31501361100815

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

*A la memoria de Luis Jaime Cisneros,
quien vivió honda y preocupadamente
el ser peruano*

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| INTRODUCCIÓN | 11 |
| I. LA SOCIEDAD DEL SIGLO XXI | 21 |
| LOS PERUANOS DE 2010 <i>Alfredo Torres Guzmán</i> | 23 |
| ¿SE APRENDIÓ LA LECCIÓN DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO? <i>Salomón Lerner Febres</i> | 49 |
| RACISMO Y DISCRIMINACIÓN <i>Wilfredo Ardito Vega</i> | 75 |
| LOS MEDIOS: DE LOS «PARÁMETROS» A LA BANALIDAD <i>Luis Jaime Cisneros H.</i> | 109 |
| LAS NUEVAS ÉLITES DEL PODER: SUEÑOS ECONÓMICOS Y PESADILLAS POLÍTICAS <i>Francisco Durand</i> | 139 |
| EL LUGAR DE LAS MUJERES: AÚN ESTRECHO E INCÓMODO <i>Marfil Francke</i> | 173 |
| II. EL ESTADO DEL SIGLO XXI | 219 |
| LA RECESIÓN DE 2008-2009 Y SUS LECCIONES <i>Óscar Dancourt</i> | 221 |
| ¿A ALGUIEN LE IMPORTAN LOS POBRES? VICISITUDES DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EL PERÚ <i>Alberto Gonzales</i> | 263 |

| | |
|--|-----|
| MEDIOCRIDAD Y CORRUPCIÓN: LOS ENEMIGOS DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA | |
| <i>Patricia Oliart</i> | 295 |
| LA INSEGURIDAD PÚBLICA EN LAS TRES ÚLTIMAS DÉCADAS: FUENTES, RESPUESTAS Y DESAFÍOS | |
| <i>Gino Costa</i> | 327 |
| DESCENTRALIZACIÓN, CONFLICTOS SOCIALES Y VIOLENCIA | |
| <i>Victor Caballero Martín</i> | 365 |
| LA JUSTICIA: ¿HAY ESPERANZA? | |
| <i>Javier de Belaunde L. de R.</i> | 405 |
| | |
| III . PERSPECTIVAS | 455 |
| ESPERANZA Y FRACASO EN LA HISTORIA DEL PERÚ | |
| <i>José Luis Rénique</i> | 457 |
| EL CAMINO DE GLOBALIZACIÓN DEL PERÚ. OPORTUNIDADES Y OBSTÁCULOS, DURANTE Y DESPUÉS DE LA CRISIS | |
| <i>Michael Shifter</i> | 497 |
| CAPITALISMO Y DEMOCRACIA EN EL PERÚ: LA TENTACIÓN AUTORITARIA | |
| <i>Julio Cotler</i> | 519 |
| NOTAS SOBRE LOS AUTORES | 557 |

INTRODUCCIÓN

El volumen *Perú en el siglo XXI*, publicado a fines de 2008, se agotó rápidamente. Esta nueva versión se propone realizar algo más ambicioso que una simple reedición. De una parte, actualiza algunos de los textos incluidos en el primero; de otra, incorpora nuevos temas —y autores— con el objetivo de poner énfasis en los desafíos que el país, después de casi diez años de alto crecimiento económico, enfrenta al iniciar la segunda década del nuevo siglo.

El libro está organizado en tres partes. La primera retrata seis aspectos de la realidad de la sociedad peruana del siglo XXI. El trabajo de Alfredo Torres, con base en datos duros, ofrece un perfil preciso de los peruanos de hoy, que ha sido renovado con la información disponible más reciente. Salomón Lerner, por su parte, recuerda el hecho de no haberse asumido la grave herencia ni haberse aprendido las lecciones derivadas de la época de la violencia y pone en relieve algunas de las consecuencias que se derivan de esta actitud. Ambos capítulos ponen al día textos incluidos en el primer volumen. A esos trabajos se añaden cuatro aspectos cruciales de la realidad peruana actual. Wilfredo Ardito traza un panorama de la discriminación, con especial atención al racismo, que pervive pese a la desaparición de la sociedad tradicional de rasgos oligárquicos en la cual una y otro reconocen su raíz. En ese panorama se destacan tanto los cambios legales introducidos desde municipios y regiones para combatir tales fenómenos como el papel jugado por los movimientos organizados en torno a una lucha para desterrar uno de los rasgos más distintivos

y repulsivos de la sociedad peruana. Por su parte, Luis J. Cisneros Hamann aborda el papel de los medios de comunicación, la banalización de sus contenidos y los modos en los que desarrollan su influencia relativa sobre el poder, cuando diarios, televisión y radios pasan por una tendencia a la concentración bajo la propiedad de unos cuantos grupos. En seguida viene la versión revisada del trabajo de Francisco Durand, quien retoma su examen de los cambios ocurridos a lo largo de las últimas dos décadas en las elites económicas del país, ahora fuertemente marcadas por la ideología neoliberal; al tiempo que han alcanzado una notable influencia en los medios de comunicación, han desarrollado una estrategia articulada de captura del Estado pero cuentan con instituciones de gobierno débiles y enfrentan los serios problemas derivados de la exclusión social. Marfil Francke cierra esta sección al abordar el lugar alcanzado por la mujer, en medio de los cambios ocurridos en las últimas décadas, para sugerir que detrás de las llamativas alteraciones en el papel desempeñado por las mujeres —en la educación y el trabajo, entre otros ámbitos— aparecen continuidades, tanto en el imaginario social como en determinadas prácticas que niegan la igualdad declarada por discursos y leyes.

Seis trabajos integran la segunda parte del presente volumen, dedicada a los desafíos del Estado peruano en el siglo XXI. Cuatro de ellos abordan asuntos que no fueron examinados en el primer volumen. Óscar Dancourt abre la sección con un análisis cuya tesis central sostiene que los efectos de la crisis económica 2008-2009 fueron menores en el Perú gracias a la capacidad del Banco Central de Reserva para operar sobre la demanda de divisas, en virtud del volumen de reservas acumulado en el periodo previo a la crisis. De su análisis se deduce que al Estado le corresponde una responsabilidad frente a las cíclicas crisis económicas mediante el manejo de las reservas. Alberto Gonzales replantea el desafío de la lucha contra la pobreza. Pasa revista a la reducción lograda en materia de pobreza y examina las hipótesis existentes acerca de cómo se logró tal reducción y cuáles son las limitaciones del modelo de crecimiento vigente. Desde una crítica al papel del actor gubernamental, propone nuevas líneas de actuación del Estado. Patricia Oliart examina la dramática situación de la educación pública en el país e identifica a la mediocridad y la

corrupción como sus principales rasgos negativos; al mismo tiempo, registra un potencial en conocimiento acumulado sobre el tema y en redes y grupos activos en él que podrían ser bases importantes para dar un salto cualitativo, de existir en el actor gubernamental condiciones para ello. Gino Costa emprende un análisis de la seguridad pública, amenazada en los últimos treinta años por la subversión, el narcotráfico y la delincuencia común; pasa revista a las principales respuestas dadas al fenómeno y señala específicamente los desafíos correspondientes al Estado. Víctor Caballero introduce el asunto de la creciente conflictividad social desarrollada en el contexto de la regionalización del país y muestra cómo el reparto de los beneficios de la explotación de varios recursos naturales ha precipitado enfrentamientos sociales en diversos niveles. El surgimiento de dirigencias cuya base de apoyo se asienta en la reivindicación localista por encima de cualquier otra consideración, potencia un proceso que recurre cada vez más a la violencia como instrumento y tiende a la fragmentación. El trabajo de Javier de Belaunde sobre la administración de justicia concluye esta sección, actualiza el texto incluido en el primer volumen y se pregunta ahora si los males crónicos que padece este servicio público pueden encontrar remedio.

Finalmente, la tercera parte del volumen propone tres miradas que ayuden a poner en perspectiva la realidad problemática y los exigentes desafíos que plantea esa «otra cara» del impresionante crecimiento económico y la globalización. La primera mirada es la del historiador José Luis Rénique, que enriquece su contribución publicada en el primer volumen con un sustancioso *post scriptum* en el que constata que «hierve el país profundo mientras las élites otean desde sus alturas las riberas del primer mundo». Michael Shifter vuelve a discutir los éxitos y los riesgos del país en el curso adoptado para unirse al proceso de globalización. Subraya que el acelerado crecimiento del Perú no es producto de un crecimiento del nivel de capital humano o de la productividad de una industria manufacturera de alto valor agregado y llama la atención respecto de la renovada dependencia de los precios de las materias primas que, con la minería a la cabeza, sostuvieron el boom de la década. Como otros autores del volumen, señala los déficits existentes tanto en la calidad y capacidad de las instituciones de gobierno como en

políticas sociales —principalmente en educación y en reducción de la desigualdad— que dejan pervivir problemas a los cuales no puede darse respuesta solo mediante los incrementos en la inversión y el comercio exterior. Por último, Julio Cotler aporta sus reflexiones sobre las difíciles relaciones entre capitalismo y democracia en el Perú, que periódicamente dan lugar a tentaciones autoritarias como la que, usando como justificación la modernización globalizadora, advierte en el segundo gobierno de Alan García. Un *post scriptum* fechado a mediados de 2010, a un año del final de este gobierno, actualiza el enfoque respecto al publicado en el primer volumen.

Una mirada al escenario político presente da resultados, hasta cierto punto, desalentadores respecto de la posibilidad de abordar los grandes temas pendientes del país. Enfoques ideológicos esclerotizados parecen interesados en imponer —particularmente desde los medios de comunicación— agendas de intereses particulares y, consiguientemente, estrechas maneras de ver los problemas, que creen explicar cualquier asunto a partir de visiones maniqueas en las que los *buenos* deben triunfar sobre los *malos*; todo esto, imponiendo actos de fe en el mercado o la inversión extranjera, para mencionar solo dos de los tópicos más frecuentados.

Pero no son tanto las tesis ideológicas sino la intolerancia lo que destaca en esta ofensiva que parece buscar el exterminio —político, se entiende— de quien piensa diferente. Se corporiza así la herencia de lo que en el siglo anterior se expresó a través del antiaprimismo, el combate contra un partido al que durante décadas se llamó «la amenaza comunista», haciéndose gala entonces como ahora de un uso de la confusión asentado en la ignorancia. Los sectores conservadores del país no pensaron en formar ciudadanos ni en educar a las mayorías de un país mestizo del que nunca se han sentido verdaderamente a cargo; les bastó excluirlos. Como la exclusión política no es posible ahora, se intenta el engaño, para lo que tampoco se necesita partidos: basta controlar los medios de comunicación y mentir o calumniar a través de ellos, en un país al que presumen ignorante e imaginan capaz de creer cualquier cosa. De esto resultó teñida en 2010 la campaña electoral correspondiente

a las elecciones municipales y regionales, y probablemente lo estará la iniciada campaña presidencial de 2011.

Los sectores dominantes del país nunca parecieron sentir necesidad alguna de conquistar el terreno de las ideas. Cuando se produjo «la revolución militar» de Velasco Alvarado y, luego de su fracaso, surgió Sendero Luminoso, los dos fenómenos contribuyeron, en definitiva, mucho más a generar miedo que comprensión de la realidad. Ese miedo es el que prevalece en un sector influyente del país, que probablemente lo manifestará a través de intentos manipulatorios en la campaña electoral recién iniciada, como hizo durante las semanas previas a la elección municipal de 2010 en Lima.

Si se atiende a los temas y se identifica a los «enemigos» a quienes se persigue, la variedad es grande y va mucho más allá de los actores políticos, pero siempre los defensores de derechos humanos están en la mira. En ese renglón, un asunto que genera irritación permanente es el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, al que se descalifica de manera sistemática. Esto último es prueba de cuán ideológica es la lucha: les importa ganar la pelea para que no prevalezca una visión de la historia que no sea la suya.

En cierta medida, pues, las elecciones de 2011 son una fase de una ofensiva mayor, en la que los intereses más poderosos pretenden asegurarse mediante la extinción de quienes organizadamente se les opongan. Es un marco en el que se desarrollan diferentes batallas; entre ellas, la de una Iglesia Católica reconquistada para sus grupos extremistas, a golpe de nombramientos episcopales hechos en el Vaticano, que busca «recuperar» la Pontificia Universidad Católica del Perú para la causa más conservadora.

Esa trinchera ideológica tiene una franca vocación totalitaria. Sus ocupantes tratan de desenraizar toda idea que no forme parte del universo conceptual que es el suyo. De modo que la democracia en la que ellos juegan lo es solo en cuanto organiza periódicamente elecciones. De pluralismo y tolerancia, nada. Quien piense diferente, no merece un lugar. Esta agresiva intolerancia difícilmente se compadece con la aparente modernidad que el país muestra en diferentes ámbitos y que carece entonces de la base de un sector propietario moderno y en su lugar conoce a quienes solo están dispuestos a hacer prevalecer sus propios intereses.

Si vale la pena detenerse aquí en esta circunstancia no es solo porque en esto el Perú luce a contracorriente de lo que es una América Latina cuyos principales actores vigentes han reconocido el valor del pluralismo. Además, y es lo importante a subrayar con ocasión de este volumen, el fenómeno descrito configura un marco poco propicio para debatir los problemas de fondo del país, que este libro trata de organizar y poner en la agenda pública.

Este volumen se publica en circunstancias en las que el país es espectador de una campaña electoral que en abril de 2011 debe desembocar en la elección de otro congreso y —probablemente, en mayo— un nuevo gobierno, que deberían enfrentar los desafíos que este libro examina. Algunos observadores reiteran periódicamente la tesis de que «en el Perú cualquier cosa puede ocurrir», de lo que se deduciría que el rumbo del país se pone en juego en cada elección, posibilidad que aterra a los sectores empresariales y, en general, a quienes han disfrutado de los beneficios del crecimiento en los últimos años. Otros analistas ponen énfasis en el hecho de que, en el contexto de la globalización, un gobierno —cualquier gobierno— tiene un margen relativamente reducido de acción y, por lo tanto, son las tendencias inexorables de los mercados las que marcan el compás a seguir. Los primeros aluden al fenómeno de Ollanta Humala en las elecciones de 2006 y, detrás de él, encuentran a los fantasmas de Hugo Chávez y Evo Morales. Los segundos sugieren mirar al gobierno «socialista» de Rodríguez Zapatero en España o al del presidente Obama en Estados Unidos, maniatados ambos por el juego de factores económicos que no atinan a controlar.

¿Cómo se sitúan los peruanos de a pie frente el proceso electoral? Reparemos, en primer lugar, en que en las últimas elecciones presidenciales 15% de los encuestados en Lima, poco después de producida la votación por la segunda vuelta, declararon haber decidido su voto «el mismo día de la elección» (Ipsos-APOYO, junio de 2006); esta proporción, mayor en los estratos bajos y entre mujeres (18%), busca explicación en la falta de cultura cívica, el desinterés por la política o, tal vez, la desafección respecto de esta en razón de la experiencia electoral frustrante que para una parte de

la ciudadanía dura ya tres décadas. Prueba aún más contundente respecto de tal desafección es la respuesta, dada a mediados de 2010, a la pregunta *¿Cuán interesado o desinteresado se encuentra usted frente a las elecciones presidenciales de 2011?* La mitad de los encuestados declaró poco o ningún interés en los comicios (poco interesado, 40%; nada interesado, 10%); algo más de un tercio se consideró «interesado» y apenas 13% se declaró «muy interesado». Respecto de las recientes elecciones regionales de 2010, «poco» y «nada» interesados aumentaron hasta sumar, tres meses antes de los comicios, 56% de los entrevistados (Ipsos-APOYO, julio de 2010).

Las encuestas hechas comparativamente en América Latina muestran que el Perú es uno de los países que albergan menor satisfacción con la democracia. En el trabajo de Ipsos-APOYO se encuentra un ejemplo de esa insatisfacción, que está vinculado a la ocasión electoral. *¿Diría que el actual Congreso de la República contribuye, perjudica o no tiene impacto en el funcionamiento de la democracia?*, preguntó en octubre de 2009 una encuesta realizada en todo el país. La opción «contribuye» fue elegida por uno de cada cinco encuestados (19%; 27% en el norte, 13% en el sur); la respuesta «perjudica» correspondió a uno de cada tres entrevistados (34%; con el porcentaje más alto en el norte, 38%); y la fórmula «no tiene impacto» resultó la más elegida (41%, con una diferencia clara entre Lima, 37%, y el interior, 45%). Si se suman las respuestas negativas —el Congreso es inocuo o, peor, hace daño a la democracia— se tiene entre ellas a tres de cada cuatro encuestados (75%). Puede presumirse que, desde esta valoración, el interés por elegir al siguiente cuerpo parlamentario no debe ser muy grande.

Como sabemos, al Perú le tocó en América Latina un papel precursor en cuanto a la desafección por los partidos políticos. En parte, gracias a esa desafección se impuso Alberto Fujimori frente a Mario Vargas Llosa en 1990 y, cultivándola, el vencedor no solo logró respaldo mayoritario para el autogolpe de 1992 sino que pudo permanecer en el poder durante más de diez años, pese a sus crímenes. La distancia respecto de los partidos se corresponde con la baja confianza ciudadana en sus líderes. Explorado por Ipsos-APOYO en mayo de 2009, el nivel de confianza en el país con respecto a nueve dirigentes políticos —incluidos Alan García, Ollanta Humala,

Lourdes Flores, Luis Castañeda y Keiko Fujimori—, todos ellos obtuvieron resultados mayoritariamente desaprobatorios, provenientes de la suma de las respuestas «confía poco» y «no confía nada». En términos de confianza, solo Luis Castañeda (40%) y Keiko Fujimori (31%) lograron cierta consideración popular.

Una de las razones de la distancia crítica que el electorado peruano guarda respecto de los partidos políticos es la falta de democracia interna en estos. La acusación sigue vigente, según una encuesta de Ipsos-APOYO realizada en febrero de 2010 con cobertura nacional. Dos de cada tres encuestados (67%) sostienen que la democracia interna no funciona en los partidos y apenas 22% contradice esa opinión. De modo que en la segunda década de este siglo, lapso que es casi el transcurrido desde la recuperación de la democracia, los partidos no ofrecen a los electores un perfil más incluyente o democrático y los líderes políticos no merecen la confianza mayoritaria.

Estos datos, como otros, muestran un electorado poco comprometido con la política, desilusionado de ella hasta cierto punto y, en particular, poco atraído por los partidos, principales actores de ese mundo que es el de los gobiernos periódicamente elegidos, y cuyos protagonistas generan una marcada desconfianza. Tales son algunos de los rasgos del electorado que en 2011 tendrá que elegir presidente y congreso.

En el Perú, como en la mayor parte de América Latina, el voto hasta ahora ha sido obligatorio. Algunos partidos políticos han venido amagando con la posibilidad de instituir el voto facultativo mediante una modificación constitucional o, con menos ruido, una simple modificación legal que deje sin sanción la abstención electoral. ¿De realizarse las elecciones generales de 2011 con voto facultativo o habiéndose esterilizado la renuncia a votar, estaríamos ante un panorama significativamente distinto?

Si se consulta las preguntas realizadas por Ipsos-APOYO sobre este asunto, encontramos dos respuestas que pueden ser compatibles o, de no serlo, esconderían cierta voluntad abstencionista. De una parte, entre febrero de 2007 y septiembre de 2008, seis sondeos de opinión, de cobertura nacional, encontraron que entre 59 y 67% de los encuestados respondían que el voto debería ser voluntario o facultativo. El voto obligatorio encontró el porcentaje de respuesta

favorable más alto en octubre de 2007, con 41%. De otra parte, cuando en dos ocasiones recientes se ha preguntado si en el caso de que el voto fuera facultativo el encuestado iría a votar, las respuestas afirmativas alcanzan una clara mayoría: casi dos de cada tres encuestados (63% si se suman las respuestas «definitivamente iría» y «probablemente iría») en abril de 2004 y tres de cada cuatro (77%) en noviembre de 2009. La contundencia es algo menor en el interior del país en comparación con Lima y desciende marcadamente con el nivel socio-económico.

Un analista poco avisado podría entender que la voluntad mayoritaria de que el voto sea facultativo obedece a una cultura cívica liberal o libertaria, que es enteramente congruente con la intención, también mayoritaria, de que en tal situación el elector peruano preferiría votar. Aunque la cultura cívica peruana no ha sido objeto de estudios en profundidad y apenas contamos con datos fragmentarios provenientes de encuestas como las que aquí se utilizan, puede afirmarse con certeza que el liberalismo político o las tendencias libertarias no prevalecen en el electorado peruano. De modo que podría formularse una conjetura alternativa: la primera respuesta afirmativa muestra sinceramente el deseo de que no se obligue a comparecer en las urnas electorales y la segunda respuesta afirmativa esconde ante el encuestador una respuesta que el encuestado imagina mal vista; esto es, su abstención, no como una decisión política sino más bien como el abandono de un terreno que propicia el desinterés.

En cualquier caso, el país ingresa a la coyuntura electoral de 2011 con altas cifras de crecimiento económico —que no han sido significativamente afectadas por la crisis económica internacional—, menores niveles de pobreza que aquellos que padecía al comenzar el nuevo siglo y una oferta política diversificada que no parece despertar entusiasmos masivos. Dado que, como varios de los autores exponen en este volumen, el Perú tiene ante sí serios desafíos no resueltos —que corresponden a «la otra cara de la globalización»—, en principio la elección de un nuevo gobierno constituiría la ocasión de responder a esos retos. Los contenidos de la campaña electoral mostrarán si algunos de los candidatos los incluyen en su agenda y si, en verdad, tienen propuestas para afrontarlos. Pero lo probable es que nuestro elector no se haga mayores ilusiones y en definitiva

produzca en 2011 la reedición del escenario de las elecciones más recientes: dispersión en primera vuelta y voto por quien represente una amenaza menor en la segunda.

Desde la perspectiva en la que se sitúa este libro, la pregunta central respecto a las elecciones de 2011 no es quién será elegido. Más allá de los nombres en liza, importa saber si el juego en una cancha política como la peruana —tan estrecha y reducida en más de un sentido— está en condiciones de generar actores capaces de enfrentar el reto que plantean los problemas no resueltos del país, condensados en este volumen como los desafíos del siglo XXI.

De la respuesta a esa pregunta clave dependerá saber si, entonces, tendrá sentido en el futuro seguir hablando de una agenda pendiente. O si, en cambio, luego de reconocer que los males históricamente subsistentes en verdad no constituyen un desafío para los líderes disponibles, tendremos que admitir que, mal que nos pese, el Perú habrá de seguir viviendo con ellos.

Luis Pásara

Lima, noviembre de 2010

I
LA SOCIEDAD DEL SIGLO XXI

LOS PERUANOS DE 2010

Alfredo Torres Guzmán

El ciudadano promedio que fluye de las encuestas sobre niveles de vida en el Perú es el poblador de un asentamiento humano en la periferia de una gran ciudad costeña. Su origen es andino, pero se encuentra ya adaptado al ritmo de la gran ciudad. Sabe leer y escribir pero su instrucción es limitada. Anda siempre escaso de dinero, por lo cual trabaja en múltiples ocupaciones, la mayoría de ellas de baja productividad. Aspira a que sus hijos vayan a la universidad para salir de la pobreza. Su principal medio de transporte es el microbús y habita una vivienda propia, aunque precaria...

El texto precedente proviene del libro *Perfil del elector* que publiqué en 1989 y que fue presentado en la Universidad del Pacífico por el recordado Manuel d'Ornellas y el editor de este libro, Luis Pásara.

Cuando publiqué el *Perfil del elector*, el Perú vivía —o, mejor dicho, sobrevivía— bajo la hiperinflación, el desempleo, el aislamiento internacional y el terrorismo que asolaron al país bajo el primer gobierno de Alan García. Nos cuestionábamos entonces si el Perú era un país viable, si no estaríamos ya al borde del colapso final. Se decía que la única salida para el país era el aeropuerto. De lo único que estábamos seguros era de que nunca más volveríamos a elegir a quien nos había dado el peor gobierno del siglo XX: Alan García.

Como sabemos, el Perú que derrotó a los dos movimientos subversivos que intentaron tomar el poder en la década del ochenta registra ahora una de las menores tasas de inflación de la región, uno de los crecimientos del PBI más elevados y es uno de los países más

abiertos e integrados al comercio internacional. Y esto ocurre bajo el segundo gobierno de Alan García, lo que confirma que la historia política de los pueblos está plagada de sorpresas.

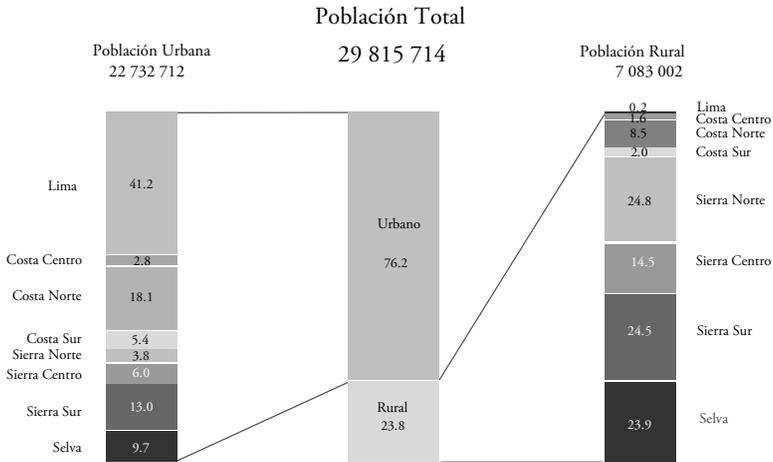
No obstante, a pesar de este agudo contraste entre las dos épocas, la vida de nuestro ciudadano promedio no ha cambiado tanto. Sigue viviendo de ocupaciones precarias, carentes de beneficios sociales. La diferencia es que su ingreso familiar ha mejorado, lo que le ha permitido reemplazar el pequeño televisor en blanco y negro con el que solía entretenerse cuando no había «apagones» en los duros años ochenta por un televisor a colores, control remoto, de mayor tamaño. Además, ha podido adquirir un DVD y un teléfono celular pre-pago. Lo malo es que ahora la compra de películas «piratas» para el DVD y las tarjetas pre-pago para el teléfono constituyen nuevos rubros de gasto para su exiguo presupuesto familiar.

De otro lado, se acabó el terrorismo pero se incrementó la delincuencia, así que continúa su sensación de inseguridad. Sigue aspirando a que sus hijos vayan a la universidad, pero la diferencia es que ahora son ellos quienes dicen a sus padres que la salida de la pobreza para ellos es el aeropuerto. Hoy emigran del país mil personas al día, mucho más que lo que ocurría en el peor momento de la hiperinflación y la violencia terrorista.

Para entender qué pasa en el Perú es necesario abandonar a nuestro imaginario ciudadano promedio para reconocer que en nuestro país conviven diferentes tipos de peruanos que ven al país desde perspectivas muy diferentes. Para empezar, están las diferencias que marca la geografía. Si bien tres de cada cuatro peruanos viven hoy en centros urbanos, esta población se encuentra afincada básicamente en la capital y en un conjunto de ciudades de la costa norte. En cambio, la población rural está distribuida a lo largo y ancho de la sierra y selva del país (gráfico 1).

De otro lado, está la pirámide socioeconómica. En APOYO desarrollamos en 1990 una clasificación de la población que nos ha ayudado mucho a entender nuestra sociedad. Como los lectores saben, dividimos a la población en cinco niveles socioeconómicos (NSE) identificados con las cinco primeras letras del abecedario. Nuestra fórmula de NSE emplea variables de educación y ocupación del principal sostén económico del hogar, características de la vivienda y tenencia

Gráfico 1: Población urbana y rural del Perú

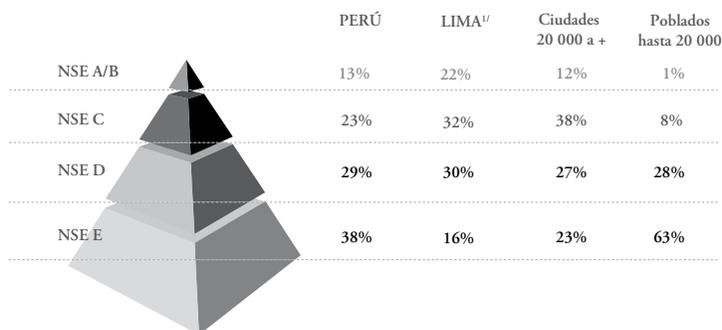


Fuente: Estimación al 30 de junio de 2010 de la Población Total Ajustada Censo 2007 / Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda INEI.

de ciertos bienes y servicios. Pero nuestros estudios de NSE no cubren regularmente a poblaciones de menos de 20 000 habitantes, así que hemos construido una variante de la fórmula para aplicarla a los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Lo que nos muestra este ejercicio (gráfico 2) es que los NSE A y B juntos apenas suman 10% de la población y si a ello le añadimos el 23% del NSE C llegamos a un minoritario 33%. El resto de la población está alrededor de la línea de pobreza o por debajo de ella: el 29% en lo que llamamos NSE D y 38% en lo que sería el NSE E. Estas cifras pueden resultar chocantes para quienes están acostumbrados a leer encuestas efectuadas en Lima o las principales ciudades del país. Lo que ocurre es que, mientras en las grandes ciudades la mitad de los entrevistados pueden clasificarse en los NSE A B o C, en los pueblos más pequeños y en la población rural casi nueve de cada diez corresponden a los NSE D y E.

Para entender mejor de lo que estamos hablando —y para beneficio, sobre todo, del lector no peruano—, se presenta en seguida un rápido perfil de lo que constituye cada NSE en el Perú.

Gráfico 2: Pirámide socioeconómica del Perú

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares - INEI. Cuatro trimestres del 2008. Factor de expansión anual. Elaboración de Ipsos APOYO con la base de datos de ENAHO 2008 y una variante de la fórmula de NSE APEIM 2009.

1/ NSE Lima / APEIM 2009

2/ Incluye toda la población, urbana y rural

Lo que llamamos en el Perú NSE A corresponde no solo a empresarios acaudalados o familias de fortuna sino también a ejecutivos y profesionales que viven de su trabajo, con ingresos que en otras sociedades serían considerados mesocráticos pero que en el Perú los colocan en la parte superior de la pirámide. En la encuesta que hicimos en 2007, el ingreso promedio familiar ordinario declarado por este NSE fue 9500 soles al mes (aproximadamente 2400 euros), de los cuales destinan 20% a alimentos, lo que les deja un margen amplio para atender todas sus necesidades y ahorrar.

El NSE B, que habitualmente se asocia a la clase media peruana tradicional, está formado por profesionales y empleados calificados pero que tienen un ingreso mensual sustancialmente menor. En el estudio de 2007, la cifra recogida para el ingreso mensual familiar fue de 2400 soles en promedio (aproximadamente 600 euros). Este NSE destina 36% a alimentos y, si bien puede contar con una vivienda apropiada y la mayor parte de electrodomésticos, su capacidad de ahorro es escasa; más bien, este sector vive endeudado.

Al NSE C algunos lo consideran la clase media emergente y en su mayor parte está integrado por hogares encabezados por trabajadores de nivel técnico. Algunos son empleados de mando medio u obreros calificados de grandes empresas, pero la mayoría son

pequeños empresarios, comerciantes y choferes propietarios de su vehículo. Su ingreso promedio mensual es de 1300 soles (aproximadamente 330 euros) y destinan 46% de su ingreso ordinario a alimentos. La vivienda es mucho más sencilla, la mayoría tiene piso de cemento y un solo baño. Cuentan con teléfonos y refrigeradoras, pero la mayoría no tiene horno microondas o computadora.

El NSE D está integrado por hogares que viven de ingresos variables y carentes de beneficios sociales. De manera similar al NSE C, en este sector pueden encontrarse obreros, comerciantes y transportistas, pero la diferencia es que estos obreros se ocupan en pequeñas empresas, estos comerciantes mueven muy poco capital y estos transportistas no son propietarios de los vehículos que conducen. El ingreso mensual ordinario declarado es de 850 soles (aproximadamente 210 euros), pero la variabilidad de sus ingresos hace que se encuentren a veces encima y a veces debajo de la línea de la pobreza. Sus viviendas son muy modestas y solo la mitad cuenta con una refrigeradora.

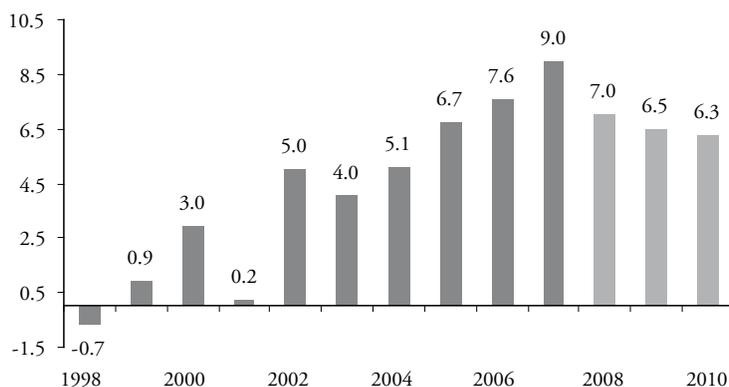
Por último, el NSE E sí se encuentra en una clara situación de pobreza y en algunos casos de extrema pobreza. Incluye a la mayor parte del campesinado y, en el ámbito urbano, a personas que trabajan como obreros eventuales, vendedores ambulantes o ayudantes en algún puesto de mercado. El ingreso familiar promedio es de 600 soles (aproximadamente 150 euros); la vivienda es precaria, tiene piso de tierra, y la mayoría carece de instalaciones sanitarias apropiadas. Sin embargo, si viven en alguna ciudad, la mayoría tiene un televisor y la tercera parte, un teléfono celular pre-pago.

Evolución socioeconómica

La economía peruana viene creciendo con altibajos desde 1991 y sostenidamente entre 2002 y 2008 (gráfico 3). A lo largo de estos años se han registrado ciertos cambios en las condiciones de vida de la población. Algunos de estos cambios son de carácter sociodemográfico y no están directamente asociados al crecimiento económico. Entre ellos cabe destacar una reducción de las tasas de natalidad que se refleja en hogares menos numerosos; un creciente número

de hogares encabezados por una mujer; y una mayor escolaridad promedio del principal sostén económico del hogar y, en general, de todos sus integrantes.

*Gráfico 3: Crecimiento del PBI
Variación % con respecto del año anterior*

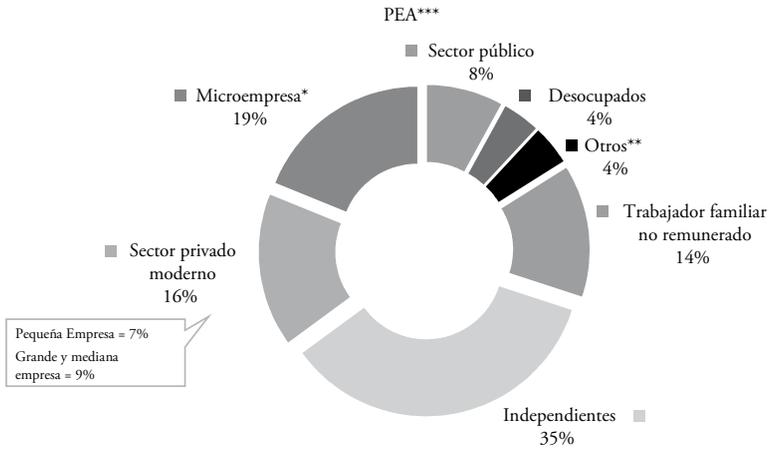


Fuente: BCR, APOYO Consultoría

A pesar del crecimiento de la economía, no se ha observado una reducción de los jefes del hogar que declaran tener una ocupación independiente. Este dato es preocupante, porque el crecimiento de la economía debería venir acompañado de la creación de empresas y, por consiguiente, de empleos dependientes, adecuadamente asalariados. Los trabajos dependientes solo son mayoritarios entre los jefes del hogar del NSE A. En el resto siguen predominando los trabajos independientes y la proporción de estos se incrementa según se desciende por la escala social.

Lo que ocurre es que, a pesar del crecimiento económico, el sector privado moderno no constituye ni la quinta parte de la población económicamente activa nacional - PEA (gráfico 4). La mayor parte de los peruanos sigue trabajando como independientes (35%), trabajadores familiares no remunerados (14%) y en microempresas (19%) que a veces pagan por debajo del salario mínimo (550 soles, aproximadamente 140 euros) y que casi nunca otorgan seguridad social ni alguno de los amplios beneficios sociales que, en teoría, protegen a los trabajadores del país.

Gráfico 4: Composición de la PEA del Perú



Microempresa comprende de 2 a 9 trabajadores, pequeña empresa de 10 a 49 trabajadores, mediana y grande empresa de 50 a más.

** Incluye trabajadores del hogar, practicantes y otros

***PEA son todas las personas en edad de trabajar que, en la semana de referencia de la encuesta, se encontraban trabajando (ocupados) o buscando activamente trabajo (desocupados).

Fuente: INEI – ENAHO Condiciones de Vida y Pobreza (Continua) 2005 / MTPE – Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL)

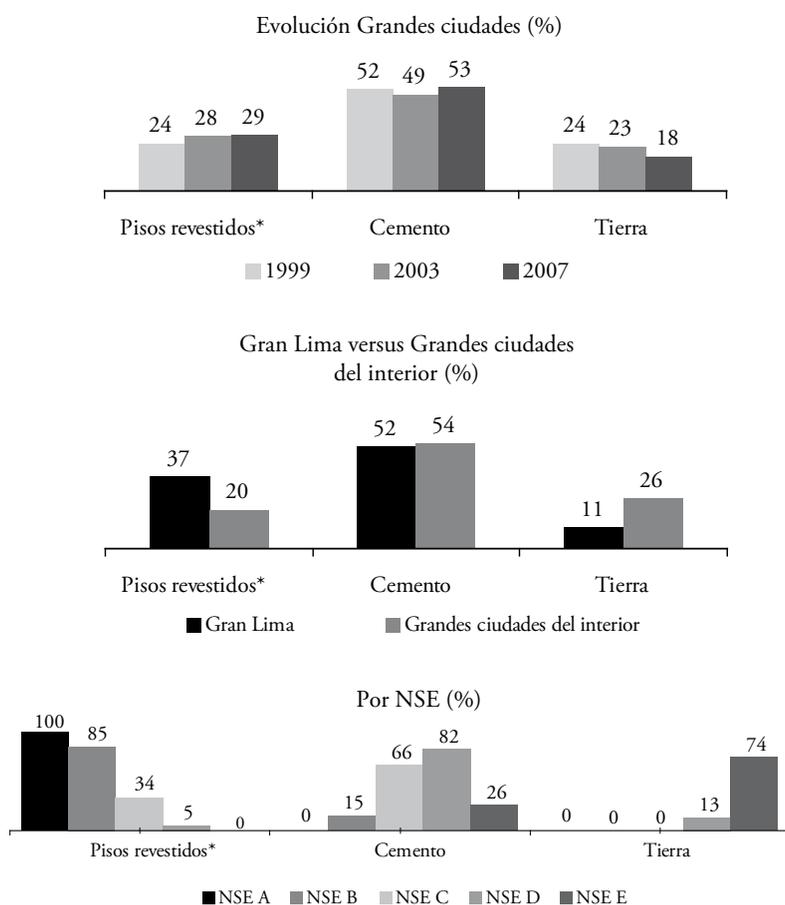
Si se observa la evolución de la PEA y del empleo en el sector moderno durante la última década, se apreciará que la brecha, lejos de reducirse, se ha venido incrementando año a año. Es decir, es mayor el número de personas que ingresan cada año al mercado laboral en busca de un empleo que la capacidad de la economía moderna de generar nuevos puestos de trabajo. En 2007, por ejemplo, se calcula que estas empresas incrementaron el empleo en 9%, lo que representa algo más de 200 000 puestos de trabajo. La PEA, sin embargo, creció en más de 800 000 personas. De ahí que la emigración no haya disminuido sino que por el contrario continúe intensamente, en conjunción con los planes de muchos peruanos para labrarse en el extranjero un futuro mejor.

El lado positivo de la emigración es que ahora las familias tienden también a globalizarse. Tres de cada cinco limeños y dos de cada cinco pobladores de las ciudades del interior tiene parientes en el extranjero, lo cual constituye una importante red de soporte económico para equilibrar el presupuesto de la familia que se queda en el país, pero también una oportunidad para que se desarrolle un

mayor flujo de inversión, comercio, turismo e ideas entre los que se fueron y quienes se quedaron.

Con el paso de los años, la vivienda ha ido mejorando paulatinamente. Por ejemplo, en 1999 24% de las viviendas urbanas tenía piso de tierra. Hoy esta proporción ha caído a 18% (gráfico 5), aunque con grandes diferencias entre Lima, donde solo 11% carece de pisos de cemento o revestidos de madera o cerámica, y el interior urbano del país, donde 28% viven todavía sobre pisos de tierra. Evidentemente, esta proporción es muchísimo mayor en el ámbito rural.

Gráfico 5: Tipo de piso en la vivienda

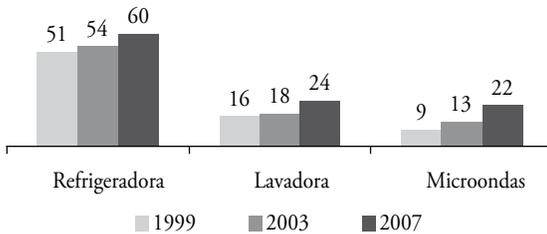


* Incluye pisos laminados, terrazos, mayólicas, parquet, mármol, etc

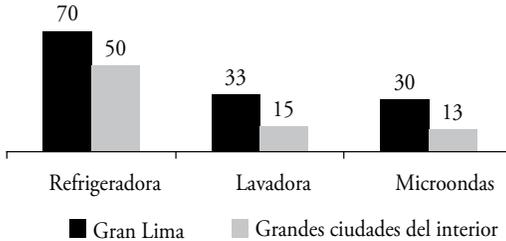
Donde se ha sentido una mayor mejora es en el equipamiento de los hogares (gráficos 6, 7 y 8). Hoy una familia del NSE C típico cuenta con un televisor a color, DVD, refrigeradora, teléfono fijo y celular. El NSE B tiene, adicionalmente, lavadora, horno microondas, computadora y servicio de televisión por cable. Nada de esto ocurría hace veinte años. En realidad, la televisión a color, el DVD y el teléfono celular están llegando incluso a muchas familias del NSE D y a algunas del NSE E. Todo esto ha sido posible gracias a

Gráfico 6: Tenencia de electrodomésticos

Evolución Grandes ciudades (%)

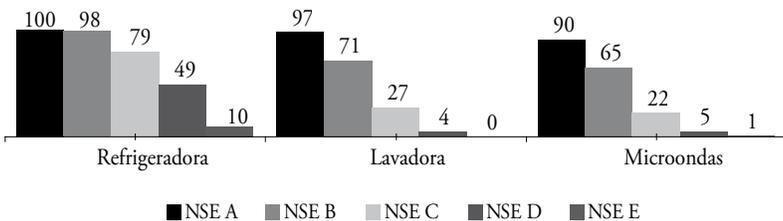


Gran Lima versus Grandes ciudades del interior (%)



Situación socioeconómica Perú 2007

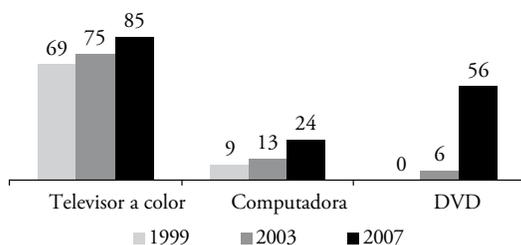
Por NSE (%)



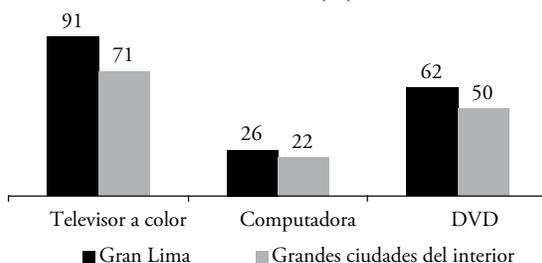
la estabilización de la economía, la recuperación del *retail* moderno y el crédito de consumo. No obstante, todavía falta un largo camino por recorrer. Por ejemplo, solo uno de cada tres jefes de hogar urbanos tiene actualmente una cuenta en algún banco (gráfico 9) y uno de cada cinco tiene crédito en alguna tienda por departamentos. La mayor parte del país está todavía fuera del sistema financiero y, por lo tanto, enfrenta serias limitaciones para acceder a la compra de un bien duradero para el hogar.

Gráfico 7: Tecnología en el hogar

Evolución Grandes ciudades (%)



Gran Lima versus Grandes ciudades del interior (%)



Situación socioeconómica Perú 2007
Por NSE (%)

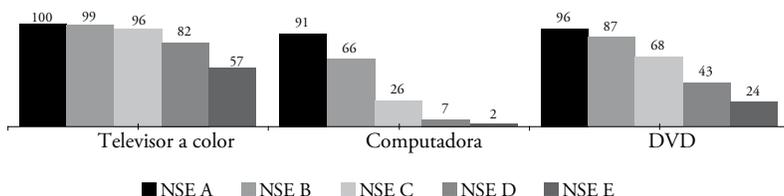
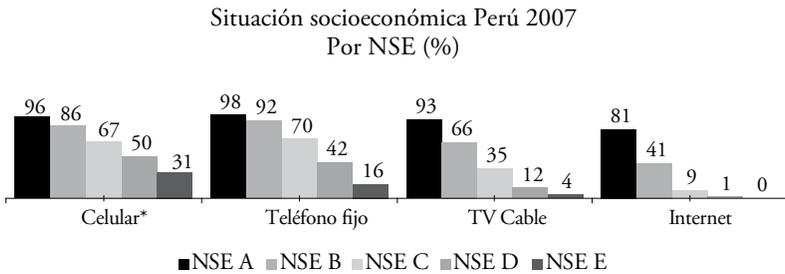
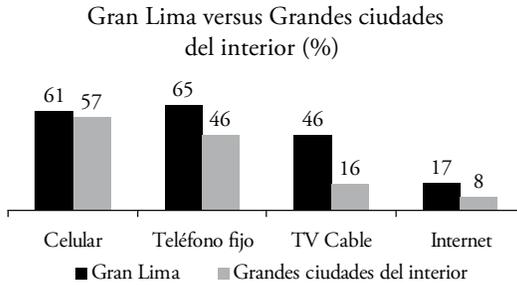
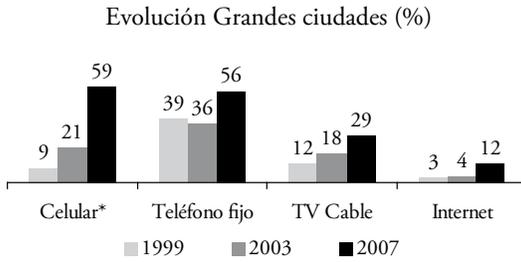


Gráfico 8: Servicios de telecomunicaciones

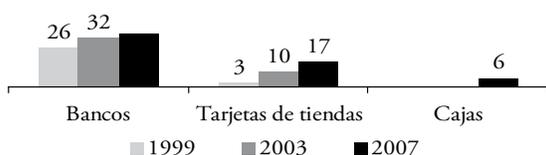


* Para 1999 y 2003 los resultados podrían estar subestimados ya que no se especifica si es la tenencia del Jefe de hogar o de cualquier persona del hogar.

Lo mismo cabe decir sobre el acceso a la seguridad social y a un sistema de pensiones (gráfico 10). La mayor parte de la población no está afiliada al sistema público de salud (EsSalud) ni menos al sistema privado (EPS). Tampoco al sistema privado de pensiones (AFP) ni al público (ONP). Esta situación se deriva de la insuficiente oferta de empleos en el sector moderno de la economía y de los elevados costos laborales que implica la formalización. La legislación laboral, diseñada para proteger los derechos de los trabajadores de las grandes

Gráfico 9: Relación con el sistema financiero

Evolución Grandes ciudades (%)

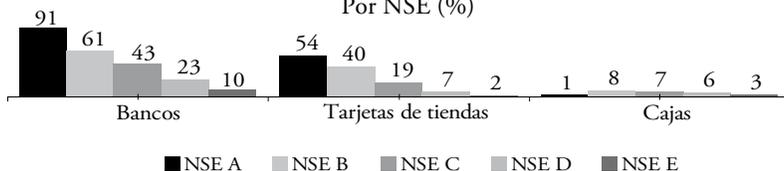


Gran Lima versus Grandes ciudades del interior



Situación socioeconómica Perú 2007

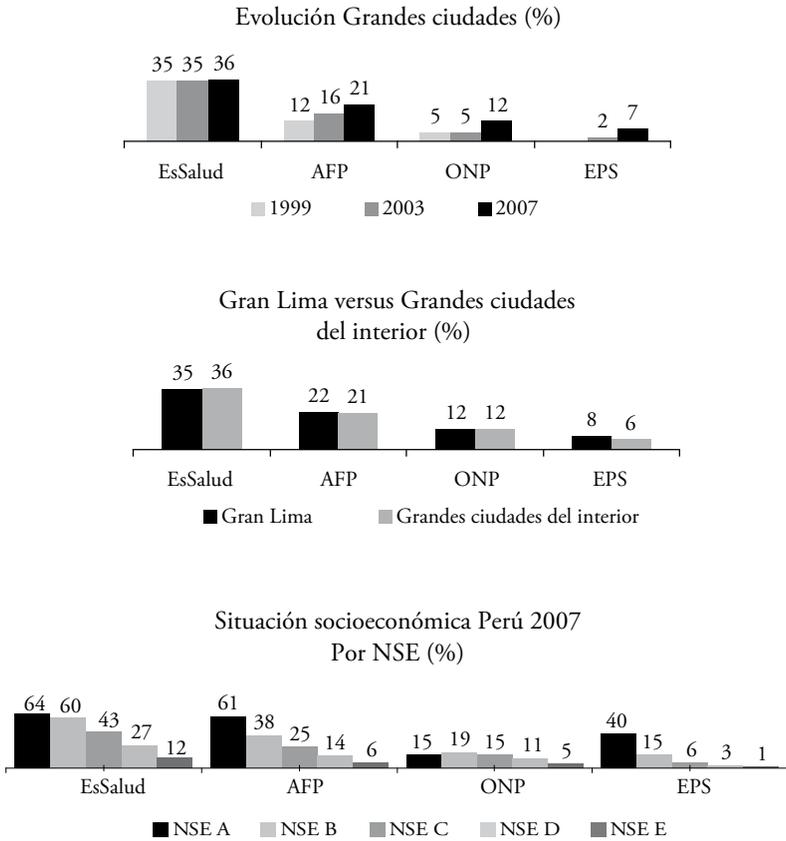
Por NSE (%)



empresas, ha tenido como resultado involuntario elevar la barrera que impide que más personas accedan a puestos de trabajo en los que se cumplan las mínimas condiciones laborales internacionales, como son el respeto al horario de trabajo, el pago de un seguro que proteja su salud y el acceso a un sistema de jubilación.

Para que un pequeño empresario se formalice o para que una mediana empresa absorba dentro de su planilla a trabajadores que hoy operan como «independientes», el costo incremental no se limita al pago de la seguridad social sino que debe también añadir cuatro meses de sueldo al año (las gratificaciones de Fiestas Patrias y Navidad, las vacaciones de 30 días y el abono para la Compensación por Tiempo de Servicios - CTS) así como el costo de una indemnización adicional de sueldo y medio por año en la eventualidad de que la empresa requiera prescindir de los servicios de ese trabajador.

Gráfico 10: Afiliación a sistemas de salud y pensiones

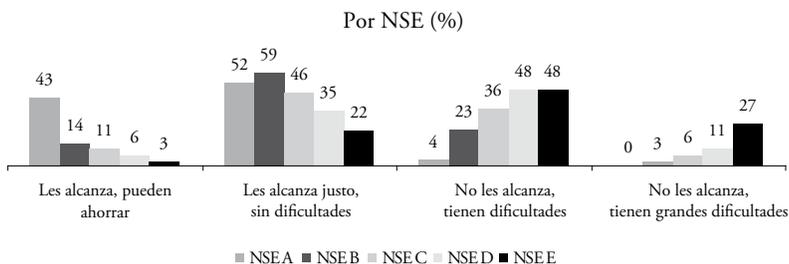
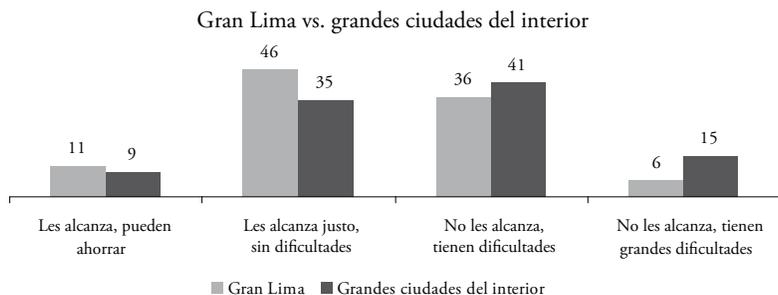
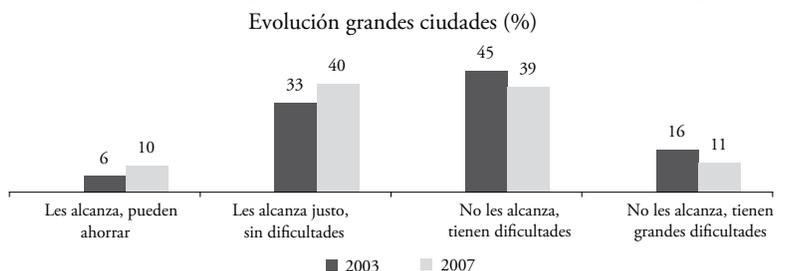


El Ministerio de Trabajo ha incrementado considerablemente el número de inspectores laborales, lo cual es positivo. Pero mientras no se avance hacia una legislación que reduzca las barreras de entrada a la formalidad, el país seguirá viviendo esta dualidad entre una minoría protegida y una mayoría al margen de los beneficios sociales básicos inherentes al empleo moderno.

Para economistas y empresarios es evidente que la economía nacional va por buen camino. Los indicadores positivos son múltiples y sería ocioso repetirlos. Parte de la población reconoce este progreso, pero el problema para un amplio sector es que la brecha entre sus necesidades y sus ingresos es todavía muy grande (gráfico 11). Entre los jefes de hogar de la población urbana, el porcentaje de quienes

consideran que el dinero que perciben les alcanza para vivir se incrementó, entre 2003 y 2007, de 39 a 50%, mientras que el de quienes afirman que no les alcanza ha caído de 61 a 50%. Pero la mejora es desigual. Mientras en Lima 57% declara que el dinero le alcanza, en las ciudades del interior solo 44% tiene esta percepción. En el corte por NSE se observa que la mayor parte de los entrevistados de los NSE A, B y C consideran que el dinero les alcanza para vivir. La buena noticia es que ahora esta respuesta es mayoritaria en el NSE C. La mala noticia es que a la población de los NSE D y E el dinero no les alcanza para cubrir sus necesidades básicas, siendo estos sectores los que constituyen la mayor parte de la población nacional.

Gráfico 11: Percepción de la situación económica del hogar



Las grandes tendencias del electorado

Si se observan los resultados electorales (cuadro 1), es relativamente evidente que la población peruana tiende a dividirse en tres sectores, desde hace por lo menos medio siglo: un sector conservador, defensor del *establishment*, que en los años sesenta estaba representado por el general Odría; un sector reformista tradicional, representado por el APRA de Víctor Raúl Haya de la Torre; y un candidato de la renovación y el cambio, que entonces representaba Fernando Belaunde. Estas tres opciones prácticamente empataron las elecciones de 1962 y 1963. Luego del gobierno militar de los años setenta, el país volvió a dividirse en tres sectores, aunque en este caso la izquierda de origen marxista pasó a ocupar el espacio del cambio y Belaunde junto con Luis Bedoya se convirtieron en los candidatos del *establishment*. Belaunde en 1980 y García en 1985 ganaron las elecciones porque lograron ir más allá de su espacio natural, convocando votos de otros sectores; algo que no logró Mario Vargas Llosa en 1990. Aunque propugnaba un gran cambio liberal, el renombrado escritor terminó posicionado como el candidato conservador y, si bien ganó la primera vuelta, fue derrotado en la segunda por Alberto Fujimori y su improvisada agrupación Cambio 90. El *outsider* Fujimori le dijo al electorado lo que este quería escuchar y consiguió en la segunda vuelta sumar votos de todos los que rechazaban la opción de Vargas Llosa, percibida como defensora de «los ricos».

Cuadro 1: Grandes tendencias del electorado 1980 - 1990

| Votación Elecciones generales | «Establishment» | | «Reformismo tradicional» | | «Izquierda» + «Outsider» | |
|----------------------------------|-----------------------|-----|-----------------------------|-----|-----------------------------|-----|
| 1980 | Fernando Belaunde | 46% | Armando Villanueva | 28% | Hugo Blanco | 4% |
| | Luis Bedoya | 10% | | | Otros | 13% |
| 1985 | Luis Bedoya | 12% | Alan García | 53% | Alfonso Barrantes | 25% |
| | Javier Alva Orlandini | 7% | | | | |
| 1990 | Mario Vargas Llosa | 33% | Luis Alva Castro | 22% | Alberto Fujimori | 29% |
| | | | | | Otros | 16% |

Fuente: ONPE.

Durante la década de los años noventa (cuadro 2), Fujimori logró polarizar el país en dos grandes corrientes. Mediante una combinación de logros objetivos con manipulación mediática y astucia política, consiguió ganar otros dos procesos electorales, recogiendo votos de todos los sectores sociales. Luego de su caída, el país retomó la división en tercios. En 2001, Alejandro Toledo, gracias a su origen andino y su rol de líder de la oposición en las postrimerías del régimen fujimorista, adquirió en el imaginario popular el espacio del cambio. Cuando los electores se dieron cuenta de que poco iba a cambiar el país bajo su mandato, su popularidad se fue en picada. En las elecciones de 2006 Ollanta Humala pasó a ocupar ese espacio, aunque en este caso con una propuesta mucho más radical (cuadro 3).

Cuadro 2: Grandes tendencias del electorado 1995 - 2000

| Votación Elecciones generales | «Establishment» | «Reformismo tradicional» | «Izquierda» + «Outsider» |
|----------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 1995 | Alberto Fujimori 64% | | |
| | Javier Pérez de Cúellar 22% | | |
| 2000 | Alberto Fujimori 50% | | |
| | Alejandro Toledo 40% | | |

Fuente: ONPE.

Cuadro 3: Grandes tendencias del electorado 2001 - 2006

| Votación Elecciones generales | «Establishment» | «Reformismo tradicional» | «Izquierda» + «Outsider» |
|----------------------------------|----------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 2001 | Lourdes Flores 24% | Alan García 26% | Alejandro Toledo 37% |
| | Fernando Olivera 10% | | |
| 2006 | Lourdes Flores 24% | Alan García 25% | Ollanta Humala 31% |
| | Martha Chávez 7% | Valentín Paniagua 6% | Otros 5% |

Fuente: ONPE.

La revisión de los resultados electorales de diversos procesos nos revela que Lima ha sido tradicionalmente la plaza fuerte del candidato del «sistema»; Trujillo, la capital del aprismo; y Cusco, una de las ciudades que mejor ha acogido la candidatura del «cambio» (cuadro 4).

Cuadro 4: Base regional de las grandes tendencias del electorado

| | | «Establishment» | «Reformismo tradicional» | «Izquierda» + «Outsider» |
|------|----------|-----------------|--------------------------|--------------------------|
| 1990 | Lima | 39% | 14% | 34% |
| | Trujillo | 21% | 60% | 11% |
| | Cusco | 23% | 11% | 49% |
| 2001 | Lima | 41% | 22% | 33% |
| | Trujillo | 20% | 55% | 23% |
| | Cusco | 23% | 20% | 55% |
| 2006 | Lima | 42% | 21% | 23% |
| | Trujillo | 23% | 52% | 15% |
| | Cusco | 28% | 18% | 46% |

Fuente: ONPE

Las diferencias entre estas tres corrientes son múltiples. Los candidatos del «sistema» generalmente recogen amplias votaciones en los NSE A y B y entre la población que cree en la democracia, la economía de mercado y la integración con el mundo. Por su parte, los candidatos apristas han sido tradicionalmente más atractivos para la población del NSE C, de una cultura criolla mestiza, y de un electorado que cree en una democracia de mayor contenido social, con una mayor presencia reguladora del Estado. Por último, los candidatos del cambio han tenido más acogida entre lo que ahora llamamos la población «excluida», es decir, los NSE D y E, especialmente de origen andino, y entre aquellos que preferirían ser gobernados por un caudillo paternalista (cuadro 5).

El análisis de los resultados de los últimos procesos electorales y de las características socioeconómicas de la población de cada región del país (cuadro 6), permite dividir al electorado en tres grandes zonas:

- La primera, conformada por Lima Metropolitana, incluyendo al Callao, donde reside 35% del electorado nacional.
- La segunda, integrada por todas las provincias de la costa central y norte entre Ica y Tumbes, excluyendo Lima. En esta zona reside 21% del electorado nacional.

- La tercera zona, compuesta por el resto de provincias del país, ubicadas en la costa sur, toda la sierra y el oriente del país. En ellas vive 44% del electorado nacional.

Cuadro 5: Perfil de los electores e ideas predominantes

| Electores | «Establishment» | «Reformismo tradicional» | «Izquierda» + «Outsider» |
|----------------------|---------------------|---------------------------------|--------------------------|
| Nivel socioeconómico | A/B | C | D/E |
| Cultura | Occidental | Criolla mestiza | Mestiza andina |
| Sistema político | Democracia liberal | Democracia social | «Buscando un Inca» |
| Sistema económico | Economía de mercado | Economía de mercado supervisada | Estado paternalista |
| Rol del Estado | Apoyo social | Regulador | Actor central |
| Globalización | Positiva | Ambivalente | Riesgosa |

Cuadro 6: Perspectivas según zonas políticas

| | Lima Metropolitana | Costa norte y central | Sur, sierra y selva |
|-------------------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|
| Población electoral % | 35% | 21% | 44% |
| NSE (%) | A B C (59%) | A B C 38% | A B C 22% |
| | D E 41% | D E (62%) | D E (78%) |
| Ámbito (%) | Urbano 100% | Urbano 82% | Urbano 51% |
| | | Rural 18% | Rural 49% |
| *Votación 2006 primera vuelta | Ollanta Humala 23% | Ollanta Humala 23% | Ollanta Humala (42%) |
| | Alan García 22% | Alan García (37%) | Alan García 18% |
| | Lourdes Flores (35%) | Lourdes Flores 20% | Lourdes Flores 15% |
| *Votación 2006 primera vuelta | Alan García (63%) | Alan García 63% | Alan García 38% |
| | Ollanta Humala 37% | Ollanta Humala 37% | Ollanta Humala 62% |

○ = porcentajes mayores o predominantes

*Población electoral residente en el Perú

Fuente: Ipsos APOYO Opinión y Mercado 2008

Lima Metropolitana se diferencia del resto del país en que la condición socioeconómica de sus habitantes es más acomodada: tres de cada cinco limeños forman parte de los NSE A, B o C. Si bien cuenta con un amplio sector de origen andino, se trata de inmigrantes e hijos de inmigrantes, cuya naturaleza competitiva es más abierta a la economía de mercado y la globalización. En las últimas elecciones, Lourdes Flores ganó en Lima en la primera vuelta (35%) mientras que Alan García triunfó en la segunda vuelta por amplio margen (63% para García frente a 37% que recibió Ollanta Humala).

En el resto de la costa central y en la costa norte, cuatro de cada cinco electores viven en el ámbito urbano. Sin embargo, su composición socioeconómica es más deprimida que la capitalina. Solo dos de cada cinco habitantes de esta zona integran los NSE A, B o C. En esta población Alan García obtuvo la mayor votación en 2006, tanto en la primera (37%) como en la segunda vuelta (63%).

La tercera zona del país es la más diversa, al punto de que es una simplificación hablar de una sola zona, ya que está integrada por la costa sur, toda la sierra y el oriente del país. Lo que los une es la pobreza y la orientación política. Solo uno de cada cinco pobladores de esta zona forma parte de los NSE A, B o C. En las últimas elecciones, Ollanta Humala obtuvo aquí la mayor votación tanto en la primera vuelta (42%) como en la segunda (62%). Como se ve, el resultado electoral de esta zona presenta un agudo contraste con las dos anteriores.

Las diferentes actitudes políticas de estas tres zonas se mantienen hoy y se reflejan constantemente en las encuestas de opinión pública, trátese de la aprobación a la gestión presidencial o de la percepción de la evolución del país. En la encuesta de abril de 2008, por ejemplo, cuando el PBI crecía aceleradamente, la aprobación a la gestión presidencial fue de 33% en Lima, de 28% en la costa centro-norte y de 11% en el resto del país. Del mismo modo, la sensación de que el país está progresando fue de 35% en Lima, 20% en la costa centro-norte y 16% en el resto del país.

Similares diferencias se observan cuando se desagregan estos resultados por NSE. El mayor respaldo lo obtiene el presidente García en los NSE A y B (37%), mientras este se reduce tanto en el NSE C (25%) como en los D y E (22%). A la vez, la sensación de que

el país está progresando alcanza 44% en los NSE A y B, se reduce a 30% en el NSE C y se contrae a apenas 17% en los NSE D y E. Esta última actitud puede ser calificada de ignorante o pesimista por el gobierno o los empresarios, pero la percepción mayoritaria de la opinión pública era que el país está estancado, no progresando. Una encuesta efectuada en abril de 2010, cuando ya se iniciaba la recuperación, luego del estancamiento de 2009, encontró resultados similares a los de 2008.

Ideas políticas y económicas

Hablar actualmente en términos de izquierda y derecha no resulta muy útil, no solo porque casi nadie se reconoce de derecha sino porque la mayor parte de la población no entiende esos conceptos. Para intentar una comprensión de la orientación ideológica del electorado, puede ser más relevante investigar qué prefiere en términos de la relación entre la autoridad y la ciudadanía, y con respecto a la propiedad de los medios de producción. Tendríamos así dos ejes, el que lleva de las actitudes democráticas hasta las autoritarias y el que va desde la preferencia por una economía donde prevalezcan las empresas privadas hasta otro donde predominen las empresas estatales. Si bien la técnica ideal para construir este modelo sería aplicar preguntas mediante escalas de actitudes, para evitar cualquier problema de incomprensión de la escala se formularon, para este trabajo, preguntas directas de opción múltiple en la encuesta de Ipsos-APOYO de abril de 2010.

De acuerdo a esta encuesta, 16% preferiría un gobierno conciliador, que dialogue con todos los sectores, 57% que dialogue pero que también sepa ejercer su autoridad y 27% un gobierno fuerte, de mano dura. Si se consideran democráticas las dos primeras respuestas y autoritaria la tercera, se tiene que de cada cuatro peruanos, tres serían favorables a un régimen democrático y uno tiene inclinaciones abiertamente autoritarias. Este último sector se incrementa en los NSE D y E.

Con respecto al modelo económico, 24% preferiría que la mayor parte de las empresas sean estatales, 63% que algunas sean estatales y

otras privadas, y apenas 13% una economía donde predominen las empresas privadas. Esta última opción es algo mayor en los NSE A y B pero incluso en este segmento la mayoría se inclinó en la encuesta por la respuesta de economía mixta. Años de prédica liberal en la prensa no han logrado revertir décadas de educación escolar bajo maestros de orientación socialista, reversión a la que no contribuye el hecho de que acceder a un empleo en una empresa privada moderna es todavía una opción limitada a un sector minoritario de la población. Por eso es que la población es mucho más tolerante con las deficiencias de empresas públicas, como las que distribuyen el agua, y mucho más exigente con empresas privadas, como las de telefonía. Eso explica también por qué es tan difícil avanzar con la privatización y las concesiones de las actividades económicas que todavía se encuentran en manos del Estado.

A partir de estas dos preguntas se puede construir una sencilla matriz de segmentación ideológica (cuadro 7), que permita dividir a la población en cinco segmentos:

- **Estatistas democráticos:** aquellos que prefieren un gobierno democrático donde la mayor parte de las empresas sean públicas.
- **Social demócratas:** quienes creen en la democracia y prefieren un sistema económico mixto o pluralista.

*Cuadro 7: Matriz de segmentación ideológica
Dimensiones modelo económico x gobierno preferido*

| | Modelo económico preferido | | |
|----------------------|-------------------------------|-------------------------|-------------------------------|
| Gobierno preferido | Mayoría de empresas estatales | Modelo mixto | Mayoría de empresas privadas |
| Gobierno conciliador | Estatista democrático 16% | Social demócrata 49% | Neo liberal Democrático 8% |
| Gobierno mixto | | | |
| Gobierno Mano Dura | Estatista autoritario 22% | | Neo liberal autoritario 6% |

- Neo liberales democráticos: demócratas que postulan que la economía de un país debería sustentarse en empresas privadas.
- Estadistas autoritarios, que preferirían un gobernante que imponga sus ideas y donde el sector público sea muy amplio.
- Neo liberales autoritarios, que quisieran un gobierno de mano dura pero donde predominen las empresas privadas.

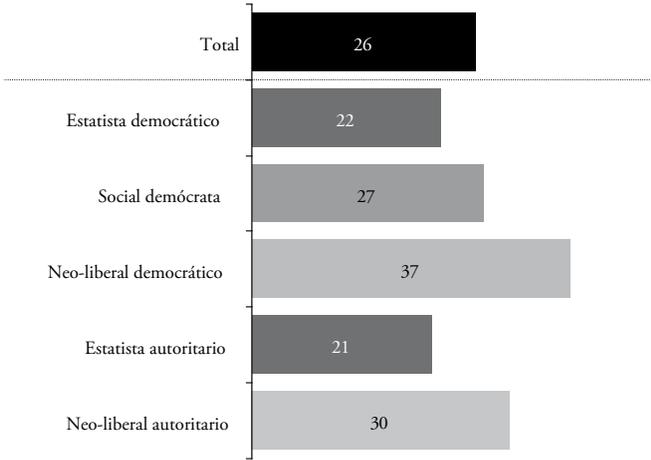
El segmento más amplio de la población es el que hemos denominado social demócrata, donde se sitúa 49% de la población, que se eleva a 60% en los NSE A y B, pero cae a 44% en los NSE D y E. El segundo segmento en tamaño es el estatista autoritario, que suma 22% y tiene un perfil inverso: cae a 14% en los NSE A y B pero sube a 24% en los NSE D y E. El tercer segmento es el estatista democrático, que asciende a 16% y tiene un perfil socioeconómico similar al estatista autoritario. El cuarto segmento es el neo liberal democrático, que reúne a 8% de la población, crece a 11% en los NSE A y B pero cae a 7% en los NSE D y E. Por último, los neo liberales autoritarios agrupan solo a 6% de la ciudadanía.

Sorprendentemente, las diferencias por áreas geográficas no son significativas. La hipótesis nuestra era que habría más liberales en Lima, más social demócratas en la costa norte y más estadistas en el sur. Los resultados confirman estas inclinaciones pero con diferencias poco significativas. Si las diferencias ideológicas entre las diferentes regiones no son muy grandes y los resultados electorales sí lo son, querría decir que en el voto tendrían una mayor influencia otros factores, tales como la identificación personal con el candidato, la confianza que este suscite o el vínculo emocional que desarrolle cada candidato con las diferentes regiones del país.

La segmentación efectuada también nos permite observar que la aprobación presidencial de la que disfruta Alan García es mayor entre los neo liberales, mientras que los estadistas son los más descontentos (gráfico 12). Coincidentemente, son también los neo liberales quienes más perciben el progreso del país, mientras que para la gran mayoría de estadistas el país está estancado (gráfico 13). Evidentemente, los anuncios de grandes proyectos de inversión privada no generan en ellos una sensación de progreso, como quizá lo haría

Gráfico 12: Aprobación de Alan García según tendencia política

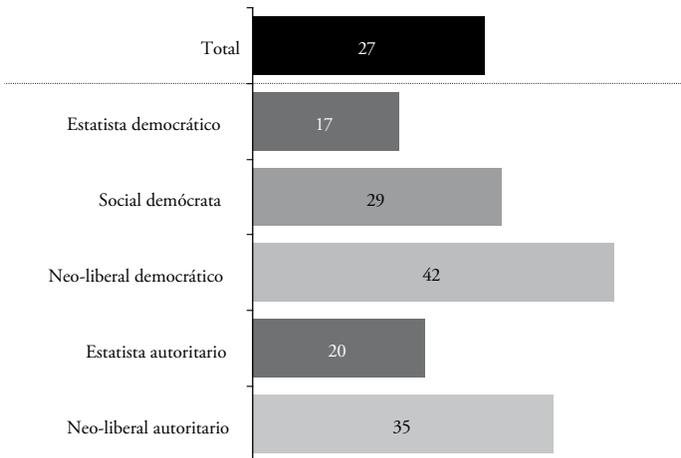
En general, ¿diría usted que aprueba o desaprueba la gestión de...?
(% de aprobación)



Fuente: Ipsos APOYO Opinión y Mercado, abril de 2008.

Gráfico 13: Percepción del proceso de desarrollo según tendencia política

¿Cree que el Perú está progresando, estancado o en retroceso?
(% de respuesta «progresando»)



Fuente: Ipsos APOYO Opinión y Mercado, abril de 2008.

el anuncio de grandes obras públicas o la estatización de alguna gran empresa privada.

La percepción de cuáles son los mayores problemas del país también es diferente para los diversos segmentos investigados (cuadro 8). Para los limeños es la corrupción; en la costa centro y norte, la pobreza ocupa el primer lugar; en el resto del país, la falta de trabajo. Las respuestas también son diferentes según el nivel social de los entrevistados. Para los NSE A, B y C es la corrupción, para los NSE D y E, la pobreza y la falta de trabajo. Las diferencias según ideología no son significativas en este caso.

Cuadro 8: Principales problemas del país según nivel socioeconómico

¿Cuáles de los siguientes son en su opinión los tres principales problemas del país en la actualidad?

| Problemas | Total | Nivel socioeconómico | | |
|-----------------------------------|-------|----------------------|-----|-----|
| | | A/B | C | D/E |
| Corrupción / coimas | 43% | 49% | 47% | 37% |
| Desempleo / falta de trabajo | 38% | 35% | 39% | 40% |
| Pobreza / hambre | 36% | 26% | 32% | 42% |
| Delincuencia / falta de seguridad | 28% | 28% | 26% | 30% |
| Costo de vida / precios altos | 24% | 17% | 23% | 28% |
| Abusos de las autoridades | 23% | 14% | 27% | 23% |
| Educación inadecuada | 23% | 38% | 24% | 16% |
| Narcotráfico y consumo de drogas | 16% | 24% | 15% | 14% |
| Salud pública inadecuada | 15% | 19% | 19% | 11% |
| Terrorismo / subversión | 12% | 11% | 14% | 11% |
| Malas condiciones laborales | 10% | 9% | 8% | 11% |

○ = porcentajes mayores o predominantes

Fuente: Ipsos APOYO Opinión y Mercado 2008

Lo que este último cuadro nos revela es que el reclamo de los más olvidados consiste en la reducción de la pobreza y la generación de puestos de trabajo, casi no importa en qué condiciones. Por eso, también, tienden a esperar que sea el Estado el que brinde la respuesta que esperan, debido a que normalmente la empresa privada moderna está muy lejos de sus posibilidades. En cambio, quienes están más arriba en la pirámide o más insertados en la economía moderna, colocan a la corrupción en el primer lugar.

En conclusión, no hay uno sino varios tipos de peruanos, con situaciones y perspectivas muy diferentes sobre el país. Si bien esto se ha apreciado en diversos procesos electorales del último medio siglo, se ha hecho más evidente en las elecciones de 2006 y seguramente se verá nuevamente en las elecciones de 2011. Las mayores fuentes de diferencia son geográficas y socioeconómicas. Sin embargo, también se pueden descubrir diferencias ideológicas significativas. Lo que nos revela este último factor es que la mitad de la población urbana del Perú podría calificarse de socialdemócrata tradicional, debido a que cree en la democracia y el mercado pero con una amplia intervención del Estado. A la vez, hemos encontrado que alrededor de un tercio del electorado simpatiza con ideas estatistas y solo un sexto con una visión liberal de la economía. Esta composición ideológica del electorado presenta una restricción importante a la gestión gubernamental del presidente García, en su propósito de avanzar hacia una mayor liberalización de la economía y augura también que en las elecciones del 2011 se reanimarán las propuestas que propugnen una mayor intervención del Estado.

¿SE APRENDIÓ LA LECCIÓN DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO?

Salomón Lerner Febres

La pregunta corresponde a la significación de la memoria de la violencia en el Perú para una comprensión histórica sobre las posibilidades y los obstáculos de nuestra democracia. En la realidad histórica, institucional y política de ese periodo se condensan los grandes problemas relativos a la vigencia de los derechos humanos en el Perú.

En primer lugar, ofreceré una información ordenada acerca de esa realidad y lo que ella nos enseñó sobre la historia, el presente y las posibilidades futuras de la democracia en el Perú. En segundo lugar, pretendo transmitir siquiera indirectamente la experiencia singular que atravesamos quienes participamos en la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) que tuve el honor de presidir; me refiero a la experiencia de ir descubriendo, para revelarlo a los demás, el fondo más turbulento de nuestra sociedad y los grandes escollos que todavía tenemos que superar para construir una noción verdaderamente pacífica y justa. Finalmente, abordaré algunas evidencias recientes que contribuyen a responder la pregunta planteada.

No quisiera, pues, limitarme a hacer el recuento de lo investigado y de lo hallado sino también compartir una reflexión sobre nuestra interpretación de la vida peruana. Tal reflexión abarca, en primer lugar, las disquisiciones teóricas con las cuales nos aproximamos a nuestro trabajo, reflexiones que visitaron una y otra vez esta cuestión fundamental: cómo entender el trasfondo histórico de nuestros males a partir de las atrocidades que nos mostraba el pasado inmediato, un pasado que, en rigor, todavía es presente.

Fue sobre la base de las respuestas que nos fuimos dando a esa pregunta que nos sentimos autorizados a elaborar una interpretación crítica de la violencia para verla, sin perjuicio de su imborrable naturaleza criminal, como una realidad que echaba luz sobre aspectos no suficientemente advertidos de nuestro pasado republicano. Así, el testimonio de nuestra experiencia en la CVR estará mejor reflejado, antes que en un relato detallado de nuestros quehaceres, en las conclusiones y en las preguntas a las que llegamos a partir de nuestros hallazgos fácticos. Quisiera, pues, colocar este testimonio dentro del marco de una reflexión histórica porque eso, la ubicación histórica de la violencia, constituyó una de las marcas principales de la tarea realizada y, me atrevo a decirlo, una de las contribuciones más útiles hechas por la CVR para el pensamiento sobre el Perú de hoy y del futuro.

Violencia y memoria histórica

Durante las dos décadas finales del siglo XX el Perú experimentó uno de los procesos de violencia más graves de toda su historia republicana. Se trató del conflicto armado interno iniciado por la organización conocida como Sendero Luminoso cuando declaró una guerra al Estado y la sociedad peruanos, con las pretensiones de llevar a cabo en el país una revolución maoísta. Esa agresión, que Sendero Luminoso llevó a cabo, desde el inicio, con métodos terroristas y con un despliegue de violencia atroz, fue replicada por las fuerzas de seguridad del Estado con procedimientos tan brutales como los de la subversión que se pretendía sofocar.

El resultado que todo ello dejó es hoy memoria viva y vivencia cotidiana para una considerable porción de peruanos. El conflicto produjo un volumen de pérdidas humanas superior al derivado de todas las guerras internas y externas sufridas por el país durante su vida independiente. A esas muertes y desapariciones se añaden muchas otras pérdidas de orden material e inmaterial, tales como la crisis agravada de nuestro sistema político, la destrucción de la capacidad productiva de centenares de pueblos, el fortalecimiento de la cultura autoritaria, la erosión extrema de diversas instituciones

fundamentales y, ciertamente, las profundas heridas psicológicas abiertas, y aún no atendidas, entre la población que fue víctima directa o indirecta de los actores armados de aquella época.

Para esclarecer ese proceso fue constituida en el año 2001 —en el contexto de la transición a la democracia tras el gobierno autoritario de Alberto Fujimori— la Comisión de la Verdad y Reconciliación, que estuvo conformada por doce miembros y un observador. Quienes la integramos no fuimos designados como representantes de ningún sector social, institucional o político. Se nos pedía servir a la verdad desde el recinto de nuestras propias conciencias individuales. Por otro lado, se trató de un grupo heterogéneo, en el que solamente algunos de los comisionados poseían una trayectoria ya fuera en la defensa activa de los derechos humanos, ya fuera en la investigación social sobre la violencia. En mi caso particular —el de un profesor de filosofía y, en ese momento, rector de la Pontificia Universidad Católica del Perú— integrar la CVR y asumir su presidencia representó no solamente un honor sino un considerable reto intelectual al mismo tiempo que moral: se trataba de poner ante los ojos del país lo peor de nuestra historia y exhortarlo a asumir hechos, responsabilidades y lecciones que hasta el momento —y más aun cuando la violencia armada había concluido— estaban siendo evadidos.

Se trataba de poner en acto un ejercicio de memoria histórica de la violencia para un mejor esclarecimiento de la realidad presente y las posibilidades futuras del país. Esa intención nos llevaría a expandir considerablemente el arco de nuestras tareas. Nuestro cometido no podría estar cumplido si nos ateníamos únicamente a ese aspecto indispensable del trabajo de toda comisión de verdad, que es el esclarecimiento de los hechos en perspectiva forense. Debíamos trascender ese ámbito para, sin descuidarlo, construir a partir de los hechos esa reflexión histórica a la que he aludido. Es sobre esto en particular que deseo compartir algunas reflexiones, comenzando por un primer discernimiento que los miembros de la Comisión consideramos esencial para la recta comprensión de nuestro papel: ¿de qué modo es que la reconstrucción de esta historia del presente es una clave para entender nuestra realidad y nuestras posibilidades en un sentido más amplio?

¿Por qué el presente?

Para todo individuo la vida tiene siempre una densidad histórica de la que no puede escapar; una cuestión distinta es el que tal persona sea consciente de ella o que no lo sea. Hechos del pasado, hechos que incluso han ocurrido antes de nuestro propio ciclo vital, se manifiestan repetidamente sobre nuestras vidas: moldean nuestras expectativas y nuestras oportunidades, imprimen cierta estructura a nuestra imaginación del mundo y trazan las coordenadas del territorio por donde se desenvolverá nuestra subjetividad, entre otras subjetividades que serán su espejo y su contraste. Los sujetos históricos que somos, sin embargo, no siempre nos constituimos como sujetos «con historicidad», es decir, seres decididos a cultivar una escritura —siquiera figurada, simbólica, inmaterial— del tiempo histórico del que somos tributarios. Esa historicidad, ese saber consciente de que somos historia, sin embargo, es siempre necesaria para redondear nuestra experiencia de ser en el mundo.

Otro tanto ocurre con las sociedades: sus proyectos, sus ambiciones, sus posibilidades se encuentran insertos, siempre, sin excepción, en una corriente temporal que presiona desde el pasado. Toda vida colectiva es vida histórica. Esto no significa, sin embargo, que las sociedades estén siempre despiertas a esa realidad, es decir, que tengan conciencia histórica. Algunas sociedades han construido imágenes de sí mismas que las invitan a depositar toda su atención en el futuro. Otras, carentes inclusive de esa pretensión teleológica, se encuentran presas de un presente plano, sin perspectivas. Pero esos dos tipos son minoritarios; la conciencia histórica es una condición social bien difundida y casi podría asegurarse que no hay sociedad que no tenga parte de su atención vuelta hacia el pasado y que no busque en ese pasado algunas claves de su presente y alguna justificación para su futuro o para sus pretensiones de futuro: sus proyectos. Sin embargo, esta condición histórica manifiesta —esta historicidad— admite todavía una consideración adicional.

Hasta hace poco tiempo, la conciencia histórica ha tenido preferencia por lo remoto. Consideramos históricamente relevante, proveedor de hondura significativa, terreno sólido para el sostenimiento del presente y para la edificación del futuro, aquellas experiencias

y situaciones que vivieron las generaciones no contemporáneas. El término «pasado» suele evocar, en la discusión de las realidades nacionales, asociaciones telescópicas: ha de tratarse de aquello que ha devenido nebuloso por el paso del tiempo, aquello que sobrevive entre los contemporáneos como un eco de origen incierto o que subsiste, inclusive, sustraído a sus conciencias, como realidad subsumida y objetivada en instituciones impersonales, en costumbres que se reputa naturales e intemporales, en formas de expresión cuyo significado original ya nadie recuerda.

Creo que esta noción del pasado «historizable» está asociada con cierta comprensión rígida del concepto de cultura que ha primado también hasta hace muy poco fuera del ámbito de la antropología. Se trata de aquella concepción que veía en la cultura una organización de contenidos cerrada sobre sí misma, inmutable a lo largo del tiempo y, en casos extremos, connatural a un cierto grupo, colectividad, nación o civilización. Esta acepción del término o, más bien, esta forma de imaginarse la dimensión cultural de la vida en sociedad excluía como posibilidad teórica y práctica el que se diera un cambio cultural válido en el término de una generación o en el intercambio humano entre varias generaciones contemporáneas. El cambio y la contingencia en lapsos tan breves difícilmente podían alcanzar a ser vistos como un aspecto de la reproducción cultural de la sociedad y, en el peor de los casos, tendían a ser vistos como falseamiento de aquellas, como alienación, según un uso extendido, y poco filosófico, del término. Una concepción objetivante de la cultura invitaba también, en lo que concierne a la apreciación de la historiografía por los legos en esa disciplina, o por el sentido común de las sociedades, a una preferencia por la larga duración: era importante para la comprensión de nuestros dilemas presentes y para la concepción de nuestros proyectos todo aquello que había contado con el tiempo intergeneracional suficiente para sustraerse a la subjetividad del recuerdo y para transmutarse, más bien, en institución, significado o símbolo supraindividual.

Las transformaciones en nuestra concepción de cultura, motivadas por una incorporación más seria de la antropología en el diálogo humanístico —sobre todo por su diálogo fecundo con los estudios literarios—, puede haber tenido también como resultado

una renovación de nuestra comprensión sobre la relevancia del pasado, es decir, de aquello que antes he denominado nuestra historicidad. Comprendemos ahora con mayor presteza que el entretejido de nuestra condición social alberga no una sino varias tramas distintas. El cambio social, la construcción de nuestras instituciones y de nuestras formas de ver el mundo, no son solamente fruto de la sedimentación de procesos y hechos muy lejanos en el tiempo. La cultura, considerada como el ámbito mayor en el cual transcurre nuestra existencia social, no ha de ser vista de manera *cosificada*, como un repertorio de contenidos objetivados, impersonales, de raíces ocultas en el tiempo, sino como una creación subjetiva y contemporánea: la cultura se construye todos los días y la construyen cada día todos los que se encuentran compartiendo un mismo espacio o comunidad humana.

Si esto es cierto, tal como ahora lo creemos, entonces el pasado que interesa no es solamente el pasado remoto sino también el de nuestros contemporáneos. Las realidades sociales más urgentes y demandantes, entre aquellas con las cuales lidiamos, están construidas al mismo tiempo por procesos que vienen de un pasado remoto y por las experiencias colectivas e individuales que todavía subsisten en el recuerdo de la gente que las vivió. Historia y memoria se vuelven, en cuanto a su contenido, series cronológicas no enteramente separables sino, más bien, continuas; es en cuanto a su forma disciplinar, en cuanto a su metodología, en cuanto a su escritura sistemática, que se diferencian todavía.

Todo lo dicho, según creo, está detrás de la práctica de la «historia del presente». Todo lo mencionado, además, hace evidente para nosotros, ahora, que los proyectos de largo plazo —de perspectiva histórica— de una sociedad guardan una dependencia no pequeña respecto de aquellas experiencias colectivas que los hombres y mujeres recuerdan aquí y ahora: esas experiencias y la memoria que de ellas cultivamos son tan constitutivas de nuestra cultura como lo son los ecos de las civilizaciones prehispánicas o las instituciones que se quiso fundar al inicio de la vida republicana. Mejor aún: esas memorias constituyen, como lo explica bien la ciencia social contemporánea, el filtro o la pantalla a través de la cual dichos ecos de un pasado remoto cobran un significado peculiar, reciben un color

determinado y se expresan de una manera viva —nunca petrificada, nunca inmóvil— sobre nuestras vidas, hoy.

Memoria de la violencia

En el caso de sociedades como la peruana y como otras de la región —Guatemala, El Salvador, la afligida Colombia de nuestros días— sería difícil pensar en un aspecto del pasado inmediato, y todavía vivo, que no esté relacionado con los procesos de violencia armada en los que se han enfrentado, en situaciones distintas, con escalas diversas, con duraciones disímiles, organizaciones no estatales —sea que las llamemos guerrilleras, subversivas o terroristas— con las organizaciones coactivas del Estado —fuerzas militares o policiales u otros cuerpos paraestatales incorporados a la lucha contrasubversiva—. En el caso de las sociedades que, como las mencionadas, han atravesado o atraviesan por conflictos armados internos —y emplearé en lo sucesivo este término, tomado del vocabulario del derecho internacional— el acercamiento entre la historiografía y la memoria de la violencia no responde, por lo demás, solamente a esa concepción renovada del pasado relevante que acabo de evocar. Ella está asociada, también, con significativos desarrollos en el ámbito del derecho internacional y con concepciones de democracia mucho más integradoras y comprensivas de las vigentes en décadas pasadas.

Los desarrollos jurídicos a los que me refiero son aquellos que sustentan los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos a la verdad, la justicia, las reparaciones y las garantías de no repetición. Esta mirada centrada en la vida futura de quienes sufrieron atropellos durante conflictos armados o bajo regímenes políticos represivos ha llevado a superar y dejar atrás formas de entender la transición a la democracia que estaban vigentes hasta hace poco. Se entendía las transiciones, en efecto, solamente como un arreglo pacífico entre las élites políticas de una sociedad por el cual los actores violentos o autoritarios aceptaban abandonar las armas o el poder a cambio de impunidad. Se estimaba —con cierto realismo, es verdad— que para que un paso hacia la democracia fuera exitoso y tuviera posibilidades de mantenerse a lo largo del tiempo,

era necesario proceder a arreglos de esa naturaleza: ningún actor poderoso y entrenado en el uso de la violencia aceptaría deponerla si ello significaba, al mismo tiempo, ser llevado a los tribunales y pagar sus delitos y abusos con sentencias de cárcel o diversas formas de proscripción civil.

Aquella perspectiva no se sostiene hoy. Una nueva sensibilidad y un nuevo consenso jurídico han terminado por transformar nuestra concepción de las transiciones políticas, dotándola de una dimensión de moralidad de la que antes carecía. También podría decirse que se la ha dotado de una nueva forma, más certera, de realismo político. La óptica favorable a los pactos de perdón y amnistías recíprocas era realista en un sentido inmediato; la mirada que hoy demanda que ninguna transición sea considerada completa y exitosa si se han obviado enteramente los derechos de las víctimas es más realista en la medida en que opera con una comprensión más completa de la democracia, una comprensión que se proyecta hacia las condiciones de perdurabilidad de la misma. Estas condiciones requieren que esa democracia esté constituida sobre un tejido social que la sostenga y la defienda ante los recurrentes embates autoritarios. Esa urdimbre que sostiene a la democracia únicamente puede ser la forma de relación jurídica y social que llamamos ciudadanía, la cual solamente comienza a existir, para efectos prácticos, cuando la población entera de una cierta comunidad política ha experimentado como reales los derechos que las cartas constitucionales le reconocen.

Así, el acento colocado en los derechos de las víctimas ha terminado por situar en el centro de la restauración o de la construcción democrática la tarea de hacer las cuentas con el pasado de autoritarismo, violencia y violaciones masivas de los derechos humanos. La memoria de la violencia se constituye así en una obligación exigida no solamente por una nueva comprensión del pasado y su gravitación sobre el presente sino también por una importante transformación en nuestra cultura jurídica y en nuestra concepción de la democracia.

Hay todavía un ángulo más, firmemente integrado a los anteriores, desde el cual el cultivo histórico del pasado vivo es fundamental para la edificación de sociedades democráticas. En efecto, si los procesos de democratización eran percibidos y analizados, por lo general,

desde el punto de vista de sus componentes políticos —partidos políticos, gobiernos, estados, demandas sociales organizadas—, hoy estamos más conscientes de que el juego político tiene lugar siempre en un contexto más amplio y más complejo, aquel en el cual los distintos miembros, poderosos o no, de una sociedad *se imaginan* qué es lo deseable y qué es lo prescindible, qué es lo tolerable y qué es lo inaceptable en las relaciones políticas, en el comportamiento del Estado, en las políticas públicas que un gobierno lleva a cabo, en el tratamiento que reciben los diversos sectores de la sociedad de parte de quienes administran el poder público y el trato que es admisible que se deparen mutuamente.

Esa imaginación social, ese conjunto de representaciones compartidas o antagónicas sobre lo público y lo privado, y los repertorios de valores que sostienen una institucionalidad política, pertenecen al mundo de la cultura, tienen la perdurabilidad de los sistemas de creencias y son el resultado de una lenta construcción histórica. Y, en gran medida, esa construcción está asociada a las representaciones del pasado que va elaborando cada sociedad, esto es, a las imágenes históricas de la sociedad, tanto en su sentido científico o profesional, aquel que es propio de la historiografía, cuanto en su sentido de práctica social compartida, aquello que podríamos llamar la memoria colectiva. El esclarecimiento sistemático de tales imágenes, la revelación de los lazos entre el hoy y el ayer inmediato, son tareas tan necesarias para la construcción democrática como lo es el diseño de normas e instituciones que realizan los profesionales de otros campos.

Ahora bien, ¿cuál es la materia de esa memoria y a qué propósitos sirve principalmente?, ¿qué clase de historia cabe reconstruir, qué tipo de objetividad se puede obtener y qué relaciones tendrá esa historia con el recuerdo social de los hechos por parte de sus protagonistas, o sus víctimas?

Estas preguntas fueron importantes en la reflexión que la CVR se hacía como precondition para acometer su tarea. Los miembros de la Comisión quisimos abordar la misión delicada que se nos había encomendado, no de una manera ingenua sino estando apercebidos de su verdadera densidad. ¿Qué significa reconstruir la verdad?, ¿de qué manera esa verdad ha de hablar a una comunidad humana?,

¿cuáles son las conexiones entre la verdad fáctica que encontraríamos y las interpretaciones de la misma que debíamos elaborar, sin traicionar los hechos, para darle a la narración de la violencia un carácter pedagógico, dignificante, motivador y restaurador de la salud de nuestra nación? Todas esas preguntas nos remitían a las consideraciones sobre vida, presente, historia y futuro que he reseñado antes. Deseo señalar ahora cómo fue el trabajo realizado por la Comisión y a qué convicciones llegó en su meditación sobre la violencia.

Comisión de la verdad

El mandato legal de la Comisión de la Verdad y Reconciliación involucró una diversidad de tareas. Esas tareas consistían en investigar los atropellos y violaciones de los derechos humanos producidos; establecer la identidad de las víctimas y señalar a los responsables cuando hubiera indicios suficientes para hacerlo; ofrecer al país una interpretación de las causas o factores que hicieron posible la violencia; proponer al Estado medidas de reparación de daños; y diseñar propuestas de reforma social, legal e institucional que impidieran un nuevo ciclo de violencia.

Para cumplir su tarea, la CVR debió emprender tareas muy diversas y asediar ese pasado desde diversas disciplinas. No es factible, en efecto, aprehender con una sola actividad ni afrontar con una sola perspectiva la historia de veinte años de violencia en un país que, de suyo, ya es variado y heterogéneo —es decir, complejo— como el Perú. En ese lapso de dos décadas se desataron no una sino muchas formas de la violencia en la sociedad peruana. Es tentador reducir los términos del problema al encuentro violento entre dos organizaciones subversivas y las fuerzas del orden del Estado peruano. Pero, tan pronto como observamos con atención y sin evasiones lo ocurrido, nos resulta forzoso reconocer que tal formulación pecaría de unilateral y reductora.

En ese proceso que llamamos la violencia política del Perú se produjeron cerca de setenta mil muertes de ciudadanos de toda condición, pero principalmente de ciudadanos pobres y que ya desde

mucho antes eran víctimas de un desprecio secular en nuestro país por su raza, por su cultura o por su precaria situación económica. En ese proceso, las instituciones del Estado democrático que debieron acudir con presteza a la defensa de la ciudadanía amenazada no atinaron a cumplir su papel de manera eficaz y responsable. En aquellos veinte años se acentuaron varios de los males que ya desde tiempo atrás aquejaban a la sociedad peruana: el autoritarismo, la inequidad, la pobreza y, como sustrato de todo ello, cierto hábito de maltrato mutuo que hoy sigue siendo el gran defecto por erradicar de nuestro país. Y, por lo demás, ese proceso de degradación y autodestrucción —en el que ciertamente existen responsables muy concretos— no podía ser entendido cabalmente sin tener en cuenta la historia peruana, en la cual era forzoso buscar, si no las causas que determinaron la violencia, por lo menos, sí, los factores que la hicieron posible.

Con esa perspectiva se realizó una amplia investigación multidisciplinaria cuya columna vertebral fue el acopio de casi 17 mil testimonios. No es del todo pertinente explicitar los detalles conceptuales, metodológicos y técnicos de esa investigación. Solamente mencionaré que entre los campos de conocimiento desde los que intentamos aprehender la historia reciente de la violencia en el Perú tuvieron especial importancia el derecho, la sociología, la antropología, la filosofía, la psicología y, desde luego, la historia.

Como resultado de este largo proceso de trabajo, la CVR pudo llegar a un número amplio de conclusiones de distinto orden. Algunas de ellas son de índole fáctica: revelan el saldo de pérdidas humanas, qué clase de delitos habían ocasionado tales pérdidas, cómo se había presentado la violencia de manera diferenciada a lo largo del territorio nacional, qué conductas habían tenido los actores principalmente implicados en el conflicto, en qué responsabilidades penales, políticas o morales habían incurrido esos actores y qué secuelas y daños habían dejado todos esos crímenes entre las víctimas. Otras conclusiones son de orden interpretativo: proponen al país una versión verosímil, apoyada en marcos teóricos y analíticos sólidos, acerca del porqué de la violencia y la extrema fragilidad de la vida humana en nuestro país.

No es sencillo ofrecer en pocas palabras una exposición fiel de esas conclusiones, y tal vez tampoco sea esta la ocasión más propicia para explicarlas en detalle. Me permito, por ello, en bien del tema que abordo, presentar un resumen muy esquemático de las mismas. Se puede decir, en efecto, que la CVR encontró lo siguiente:

Que el número de víctimas fatales —muertos y desaparecidos— duplicaba la cifra más pesimista prevista antes de su trabajo. Se hablaba, en el peor de los casos, de 35 mil víctimas fatales, y según nuestras estimaciones estas fueron casi 70 mil.

Que el principal —pero no único— responsable de esa tragedia fue el Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso (PCP-SL), en razón de haber sido quien inició la violencia contra el Estado y la sociedad peruanos; por haber planteado su así llamada «guerra popular» con una metodología terrorista, y en ocasiones genocida, que negaba todo valor intrínseco a la vida humana individual; y por haber sido, como resultado de esa metodología, quien ocasionó la mayor cantidad de muertos reportados a la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

Que las violaciones de derechos humanos cometidas por las organizaciones subversivas —principalmente el PCP-SL— y por las fuerzas de seguridad del Estado no fueron hechos aislados. Tales crímenes —ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, torturas, desplazamientos forzados, reclutamiento de niños y niñas, violaciones sexuales y otras— fueron masivos y se perpetraron, en ciertos lugares y momentos, de manera sistemática y generalizada y configuraron, así, delitos de lesa humanidad.

Que los gobiernos civiles de Fernando Belaunde Terry y Alan García Pérez, al igual que el gobierno autoritario de Alberto Fujimori Fujimori, tuvieron una gravísima responsabilidad moral y política en el proceso, por entregar poderes irrestrictos a las fuerzas armadas para lidiar con la subversión, omitiendo su deber de ejercer el control democrático-constitucional sobre ellas, y por procurarles impunidad frente a los crímenes cometidos y denunciados por diversos sectores de la sociedad peruana. En lo que concierne a Fujimori, esa responsabilidad —conforme se comprobó en el juicio al ex presidente— llegó a ser incluso de tipo penal en ciertos casos.

Que, sin perjuicio de las responsabilidades individuales e institucionales que se derivan del proceso, este cobró la magnitud y la gravedad conocidas debido a la existencia de viejos y profundos hábitos de exclusión, discriminación y racismo en la sociedad peruana. Estos hábitos se manifestaron en la opinión pública bajo la forma de cierta indiferencia a la tragedia vivida por los peruanos de las regiones rurales de los Andes e inclusive se expresaron en decisiones de gobierno. La CVR encontró que la decisión de pagar un cierto costo social en vidas de peruanos humildes para combatir al PCP-SL, asumida por el arquitecto Belaunde Terry, es una clara expresión de ese racismo.

Que la verdadera paz y la democracia arraigarán en el país solamente si se pone en práctica un vasto proceso de transformación —cambio institucional y de cultura cívica— que deje atrás el patrón de exclusión y discriminación antes señalado. Así, la reconciliación en el Perú ha de ser el resultado de la exposición plena de la verdad, el ejercicio de la justicia en la forma de reparaciones a las víctimas y castigos a los culpables, y la puesta en práctica de profundas reformas institucionales.

La historia como urgencia

Estas conclusiones poseen una base principalmente fáctica. Sin embargo, la descripción, la explicación y la interpretación de los hechos a los cuales se refieren tienen un fondo moral. Los hallazgos de la CVR constituyen o dan lugar a mensajes que nos convocan a reconocer la fragilidad de la vida en el Perú. Esos mensajes tuvieron como destinataria a la sociedad peruana entera, ciertamente, pero quisieron hablar y persuadir en particular a los sectores privilegiados, poderosos o influyentes, y entre ellos a los del ámbito político. Creímos que el contexto de la transición, dada la experiencia de violencia y autoritarismo que lo precedía, representaba una oportunidad para realizar enmiendas de envergadura histórica en el país y que resultaría trágico para el Perú perder esa oportunidad. Una tesis muy fuerte, aunque subyacente al informe final de la CVR, es, en efecto, que todo intento de construir una democracia como si no

hubieran existido la violencia, los factores que la hicieron posible y sus secuelas, estaría condenado a ser un fracaso más entre los varios acumulados en los casi dos siglos de vida republicana.

Tales mensajes, por lo demás, como he advertido antes, constituyen una suerte de proyección de la verdad fáctica hacia una verdad sociohistórica. Son mensajes que, sin desconocer las responsabilidades individuales, enfatizan el trasfondo histórico de la violencia y de sus ramificaciones. La voluntad de restituir el significado profundo de los acontecimientos, de hallar en ellos las claves de un pasado mayor, de desvelar los procesos sociales que se manifiestan en los episodios y en los individuos —todas ellas, lecciones de la revolución historiográfica del siglo XX— constituyen, por así decirlo, las bases intelectuales de estos mensajes, que deseo resumir rápidamente.

En primer lugar, la CVR invoca a reconocer que el conflicto interno que se vivió en el Perú no ocurrió en el vacío ni fue exclusivamente el producto de la voluntad de un puñado de individuos anómalos. La CVR nunca llama a desconocer ni a trivializar las responsabilidades particulares de esos individuos. Sin embargo, también considera una falta a la verdad el limitar el proceso a las voluntades de aquellos y el silenciar, en consecuencia, que esa voluntad prosperó y se propagó en una sociedad marcada por una historia de desencuentros y de fracturas sociales, geográficas y culturales. Se debe entender bien, sin embargo, que este mensaje no constituye desde ningún punto de vista una suerte de justificación de la violencia en razón de la pobreza y la exclusión. La voluntad criminal lo es de manera evidente y no deja de serlo por las circunstancias en que ella se manifieste. Lo que quisimos decir fue que si alguien envió al Perú una invitación a descender a la barbarie, y si alguna parte de la sociedad y las instituciones del Estado aceptaron prestamente esa invitación, ello ocurrió en un contexto de degradación de la vida social que no cabe desconocer.

Por otro lado, es necesario decir que ese contexto social de exclusiones y marginaciones, que es una presencia constante en toda nuestra historia, se dio de la mano con lo que podríamos llamar una suerte de «cultura política» favorecedora de la violencia y de la muerte. Con esto queremos hacer notar que durante todo el siglo XX,

para no hablar de épocas anteriores, ha sido recurrente el llamado a la violencia como una forma de dirimir conflictos de intereses o de imponer visiones del país o de restaurar el orden cuando se cree que este se halla amenazado. El recurso a la violencia no aparece como una anomalía ni como una práctica estigmatizada sino como una vía normal, siempre disponible, para la competencia social, tanto en los sectores que se autodenominan revolucionarios como en los amplios sectores de las clases medias y altas que invocan el uso de la fuerza por el Estado como la forma más eficaz y expeditiva de mantener la tranquilidad pública.

En segundo lugar, la CVR sostiene, en sus conclusiones, que la sociedad peruana no podrá constituirse en una nación democrática y pacífica si sigue conviviendo con niveles de pobreza tan hondos y extendidos como los actuales y con diferencias de consideración social tan profundas entre los peruanos.

Creo que este es un mensaje moral que se halla principalmente dirigido a las élites económicas y políticas del país y que lamentablemente no está siendo tomado en consideración por las destinatarias. Estas parecen aferrarse a una idea simplista y reductora de la paz que se limita a tomar por tal la sola ausencia de acciones armadas. Peor aún, existe la muy sólida impresión de que quienes siempre han vivido en medio de privilegios en un país de excluidos toman la merecida derrota de Sendero Luminoso solamente como el fin de una amenaza y como una autorización a seguir viviendo como estábamos viviendo hasta el momento previo al estallido de la subversión. El hecho de que en los últimos años el Perú haya crecido económicamente de una manera tan apreciable, mientras que la pobreza no ha disminuido en una medida relevante, da una ilustración bastante precisa de lo que queremos decir con esto. No hemos sacado las lecciones de la tragedia que hemos vivido y actuamos como si la presunta paz solo debiera servir para continuar construyendo un país de hondas diferencias.

Esas diferencias, desde luego, no se refieren únicamente a lo económico. Han echado raíces también en la muy distinta consideración social de la que disfrutaban los peruanos, según su etnia y su poder adquisitivo. Los fenómenos obscenos de la discriminación y el racismo están todavía muy vivos en el Perú y hasta me aventuro

a decir que gozan de una aceptación muy amplia en ciertos sectores de la sociedad. Tal vez el ejemplo más elocuente y difundido de ello se pueda encontrar con solo pasar la vista por la televisión peruana y tomar nota de lo que nos divierte, de lo que consideramos humorístico, de lo que consideramos plausible o imitable. Después de haber visto que miles de peruanos murieron de manera atroz por el simple y contundente hecho del racismo, todavía fue posible en los últimos años que para los televidentes peruanos resultara divertido ver programas cuyo único tema y recurso retórico es la burla, el desprecio y la caricaturización de las mujeres andinas rurales y, desde luego, que empresas económicamente poderosas estuvieran dispuestas a financiar el racismo televisado mediante sus anuncios publicitarios.

La existencia de la discriminación y de la exclusión es un hecho imposible de negar en el Perú. Están presentes en la vida cotidiana de los peruanos, sea que nos toque estar del lado de los privilegiados o del lado de los excluidos. Sin duda, más problemático es todavía describir la naturaleza exacta de esos patrones de desigualdad material y simbólica. ¿Es pertinente denominarla racismo?, ¿o es que el color de la piel es solamente un dato contingente que converge con un elemento de fondo que sería la desigualdad socioeconómica? Y si hablamos de discriminación étnica, ¿se refiere esta a un hábito de diferenciación comandado por la apariencia exterior de las personas o por las manifestaciones de su cultura?, ¿son disociables el color, la cultura y el dinero en la experiencia de la discriminación peruana? Y, por último, ¿en qué estrato de la conformación histórica de nuestra comunidad nacional se encuentran las causas eficientes de esa discriminación que todos reconocemos pero que no sabemos nombrar con exactitud?

Las preguntas que hago, o que me hago, constituyen todavía materia de un agudo debate en la ciencia social peruana, en el que creo que se necesita una participación más activa de los estudiosos de la historia. Hay quienes, con buenos argumentos, encuentran la fuente de esa discriminación en cierta ideología racista incubada durante el régimen colonial. Hay, por otro lado, historiadores que dan a entender que lo que hoy reconocemos como racismo —la definición de la condición de indígena como irremediabilmente defectuosa— es un producto cultural de los inicios de la República.

Hay ahí un debate interesante del que depende, en realidad, en medida no desdeñable, la imagen de nación que todavía estamos en trance de construir. En un terreno acaso más práctico diré que es una discusión que no deja de tener importancia para la concepción de políticas de reconocimiento e inclusión que nos resultan muy urgentes al encarar el siglo XXI.

Regreso a los mensajes de la CVR. Un último mensaje que deseo mencionar, en esta enumeración sin duda incompleta, es que el Perú no alcanzará la paz y la democracia mientras la sociedad entera no comprenda que los daños sufridos por la población durante la violencia no pueden quedar sin ser reparados, pues tal compensación —simbólica o material, individual o colectiva— es consustancial a una idea mínima de justicia y a un reconocimiento básico de la ciudadanía.

Si esta idea es de mención imprescindible en una reflexión sobre los mensajes morales de la CVR, es porque tal idea se relaciona con el asunto de la solidaridad y de la caridad cívicas, sin las cuales difícilmente podremos construir una sociedad más humanitaria y más apta para la realización personal de todos.

La CVR señaló repetidas veces que uno de los grandes motores de la tragedia social vivida fue la indiferencia de quienes, por vivir en las urbes, por tener acceso a una voz pública, hubieran podido protestar contra las masivas violaciones de derechos humanos que se estaban cometiendo y exigir una política eficaz de combate a la subversión que pusiera en primer lugar la defensa de la vida de los peruanos. Tal protesta no se hizo oír y los políticos interpretaron ese silencio como un aval a su estrategia de permisividad e impunidad para los crímenes que se cometían.

Frente a la indiferencia de ayer, necesitamos ahora que vaya germinando poco a poco una solidaridad, una empatía, una capacidad —por ahora inédita— de ponernos en la posición de los otros, de entender sus tragedias personales y grupales. Esa empatía, que parece ser una cualidad tan ajena a la política, es en realidad la que, en una verdadera democracia, hace posible que quienes no han sido afectados por una tragedia exijan, como parte de su imagen del bien público, que se atienda a quienes sí han sido tocados por ella; que quienes tienen la suerte de no ser pobres evalúen a sus

gobernantes según la manera como han combatido la pobreza; que quienes disfrutaban de consideración social, respeto de sus derechos y protección del Estado se sientan insatisfechos si esos mismos bienes no son también accesibles a los otros, a esos que no ven, con quienes no conviven cara a cara, pero a quienes consideran sus iguales, sus conciudadanos, sus prójimos.

Una ejemplar condena como confirmación

La sordera que todavía predomina respecto de los mensajes de la Comisión de la Verdad y Reconciliación contrasta agudamente con las confirmaciones que la realidad actual ofrece sobre la veracidad y la urgencia de lo señalado en el *Informe final*. Cuando este fue presentado, muchos se negaron a aceptar como verdadero el proceso de criminalidad estatal que ahí se describía. Hoy, el espectáculo de un ex presidente de la República, Alberto Fujimori, condenado por los crímenes descritos, así como la multitud de testimonios que se dieron como parte de ese proceso, reafirman lo dicho por la Comisión de una manera que no admite duda, incluso de parte de aquellos que quisieron aferrarse a la negación de la realidad.

Es importante reconocer la fuerte carga simbólica que poseen el proceso judicial y la condena a Alberto Fujimori por casos de violaciones de derechos humanos que tuvieron lugar durante su gobierno. Este juicio ha marcado un hito en el contexto latinoamericano, pues no había precedentes de que un presidente civil, de origen democrático si bien devenido gobernante autoritario, fuera llevado a tribunales y hallado culpable por abusos contra los derechos fundamentales de sus conciudadanos.

A tal acontecimiento hay que añadir la muy reconocida limpieza del juicio. La condena a Fujimori, expedida en abril de 2009, fue ratificada por la instancia de apelación, con lo cual adquirió la condición de sentencia firme. Una sentencia que apuntala los avances en materia de protección legal de los derechos humanos realizados en el Perú en los últimos años.

Pero, más allá de la cuestión estrictamente jurídica y judicial, la sentencia condenatoria impuesta a Alberto Fujimori tiene importantes

repercusiones sobre lo que se podría denominar la cultura política del país. En primer lugar, en cabeza de un ex presidente pone fin a la arraigada costumbre de la impunidad que secularmente ha beneficiado a todos quienes disfrutaban de cuotas significativas de poder. Durante el desarrollo del conflicto armado interno en el Perú, y durante las décadas siguientes, la ausencia de castigo para quienes, desde el Estado, cometieron violaciones de derechos humanos ha sido no solamente una injusticia radical frente a las víctimas, sino también un elemento debilitante de nuestra democracia. Ante la convicción social, generada desde la experiencia, de que las leyes no se aplican por igual para todos, es natural que crezca el escepticismo frente a la importancia del Estado de Derecho. Se fortalece así una cierta comprensión cínica de los asuntos públicos, en la cual la población acepta resignadamente que, antes que la ley, nos gobierna el arbitrio. En contraposición, la condena a Fujimori no solamente brinda la satisfacción debida a las víctimas sino que también marca un prometedor giro en la cultura político-jurídica del país.

En segundo lugar, la limpieza, corrección y solvencia profesional con las que el tribunal competente llevó adelante el proceso judicial ha aportado una nueva fuerza a la causa del procesamiento judicial de violaciones de derechos humanos. Los detractores de esta causa en el Perú la presentan como una forma soterrada —o, en el mejor de los casos, ingenua— de favorecer a las organizaciones subversivas y de denigrar a las instituciones del Estado. El juicio a Fujimori ha puesto en evidencia que llevar a tribunales a quien desempeñó el más alto cargo de autoridad del Estado es un asunto de estricto respeto a la legalidad que nos rige, y que los cargos y razonamientos que condujeron a una condena están apoyados en el marco jurídico interno e internacional suscrito soberanamente por nuestro país.

Además, y en tercer lugar, este proceso tiene un valor moral contenido en la enseñanza de que, dada cierta voluntad compartida, y con el funcionamiento adecuado de nuestras instituciones, la verdad siempre puede prevalecer sobre los intentos concertados de ocultarla o deformarla, negándole su carácter de bien social que merece ser defendido, custodiado y procurado por todos. Desde luego, el proceso judicial al que fue sometido Alberto Fujimori resuelve solamente uno de los numerosos casos de violaciones de derechos

humanos, al tiempo que numerosas atrocidades acumuladas en las décadas pasadas se hallan todavía pendientes de esclarecimiento. Pero, por lo pronto, el juicio a Fujimori ha servido para devolver la confianza en el desempeño de nuestras instituciones cuando ellas están conducidas por funcionarios y magistrados solventes y honestos, así como elevar las expectativas sobre la futura vigencia del Estado de Derecho en el país.

Ahora bien, al margen del funcionamiento de la justicia penal, aún es perturbador constatar hasta qué punto las secuelas de la violencia están vivas y son una realidad sufrida cotidianamente por las víctimas. En un plano personal, ello se expresa en orfandad y empobrecimiento, así como en la imposible recuperación de oportunidades de educación que fueron negadas durante el conflicto. En un plano colectivo, la recurrente violencia a escala microsocia que caracteriza la vida política peruana de hoy es un reflejo de la erosión de lazos básicos de confianza y de la disrupción de las formas básicas de institucionalidad política.

Una de las formas en que tales efectos negativos de las violencias sobre las víctimas deben ser enfrentados es el desarrollo de un amplio y comprehensivo plan de reparaciones. Tal plan fue propuesto por la Comisión de la Verdad y Reconciliación en agosto de 2003, en el momento en que hizo público el informe final de sus investigaciones. Siete años después, se han dado algunos pasos en materia de reparaciones, que deben ser reconocidos como un elemento positivo. En ese rubro hay que contar tanto una ley que establece el plan integral de reparaciones (ley 28592) para las víctimas del conflicto armado interno, expedida en el año 2005, como la creación consiguiente del Consejo de Reparaciones, encargado de elaborar un registro de víctimas, tanto individuales como colectivas. Sin embargo, todavía son más las tareas pendientes que las tareas cumplidas, y el cariz que va adoptando el proceso de reparaciones da lugar a la inquietud. En particular, la marcha del Consejo no ha estado exenta de problemas, debidos en cierta medida a la carencia del financiamiento apropiado de parte del Estado. Esto ha significado un retraso del proceso de empadronamiento de las víctimas, lo cual, a su vez, abre paso a una legítima preocupación, si no impaciencia, de parte de estas, que vienen viendo postergar la satisfacción de sus derechos.

Paralelamente, el gobierno ha venido desarrollando acciones de reparación colectiva vinculadas, en lo esencial, con la restauración de las capacidades productivas de las comunidades afectadas por la violencia. Si bien esas acciones tienen el potencial para resultar beneficiosas, es importante mantener una clara distinción entre los deberes generales del Estado en materia de desarrollo económico social de la población más empobrecida y postergada, y sus deberes específicos frente a las personas que han sido víctimas de violaciones de derechos humanos. El hecho de que la población víctima provenga mayoritariamente de los sectores más pobres tiende a veces a hacer borrosa esa distinción. Sin embargo, desde el punto de vista de la afirmación de una ciudadanía plena —y desde el ángulo del reconocimiento de las víctimas en el país—, la diferencia debe ser mantenida y afirmada. Las reparaciones individuales y colectivas, materiales y simbólicas, deben ser siempre un derecho adicional y suplementario de las víctimas en razón de los daños concretos que han sufrido y de los derechos que no fueron protegidos, garantizados o respetados por el Estado. La especial cualidad moral del derecho a las reparaciones reside en ese carácter extraordinario, en esa diferencia respecto de lo que el Estado debe en general a todos los ciudadanos.

Junto a otros hechos, esa aparente confusión revela que el Perú se ha negado a reconocerse como una sociedad de posguerra a pesar de que cada día los diarios muestran, sin señalarlas como tales, las señales evidentes de esa condición. Por el contrario, ante el cese de la violencia armada, el Estado y las élites han preferido refugiarse en una comprensión muy limitada del proceso, para considerarlo como un fenómeno ya enteramente superado y que no merece tanto una mirada retrospectiva como un aprendizaje. La expresión más clara y preocupante de ello es la retórica oficial y elitista sobre una cierta prosperidad peruana a raíz de los años de crecimiento económico, una retórica que sigue poniendo todo el énfasis en la acumulación pero que se niega a tomar acciones claras para fortalecer la redistribución de la riqueza y por tanto la equidad.

Esa subsistente incompreensión del proceso de violencia —y de lo que este debería significar para una reflexión más profunda sobre las sociedad y el Estado peruanos— hacen doblemente necesario

insistir en el impulso de una memoria reflexiva. Son diversas las formas como algunas sociedades han enfrentado su pasado de violencia y autoritarismo, y una de ellas es la creación de espacios o instancias de conmemoración. Se puede decir que en el Perú, desde el proceso iniciado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación, se ha desencadenado una suerte de proceso social conmemorativo, cuando menos en ciertos estratos y ámbitos de la sociedad. Son decenas las organizaciones de víctimas o de ciudadanos comprometidos con la paz y la justicia que han venido constituyendo sitios de conmemoración o creando rituales destinados a hacer memoria de las víctimas o de los hechos violentos. Sobre todo en los Andes peruanos, donde la violencia se manifestó de la manera más intensa y destructiva, la creación de modestos museos, monumentos, fechas de recordación, nos habla de una *pulsión de memoria* cuya importancia para el futuro de nuestro espacio público y de nuestra cultura cívica no puede ser desdeñada.

Un *lugar* para la memoria histórica

Todavía hace falta una expresión estatal más amplia y decidida, más abarcadora y proyectiva, en materia de conmemoración y reconocimiento. A ese fin se ha propuesto la creación de un lugar nacional de memoria, para cuya constitución ha sido creada una comisión de alto nivel y que tiene como semilla fundamental de su trabajo lo realizado por la Comisión de la Verdad, más el apoyo del gobierno de Alemania.

El proceso político que condujo a la creación de tal comisión de alto nivel es ilustrativo de las ambivalencias del poder político frente al deber estatal de conmemoración. Tras una respuesta gubernamental negativa al ofrecimiento del gobierno alemán de recursos para la constitución de ese lugar de memoria, tuvo que ser la reacción de la sociedad civil y la manifestación decidida de intelectuales como Mario Vargas Llosa lo que condujo al gobierno peruano a corregir un serio error.

La constitución del futuro espacio de memoria está llamada a potenciar la reflexión sobre el pasado en el Perú, el proceso de reconocimiento

de las víctimas, la sensibilización de la sociedad frente a las consecuencias del conflicto y el indispensable aprendizaje de lecciones históricas. En suma, es una oportunidad valiosa para apuntalar una cultura humanitaria y democrática en el Perú.

Se trata de un enfoque complejo que, sin embargo, puede ser resumido en algunas ideas concretas. En primer lugar, implica desarrollar una perspectiva temporal que le evite ser simplemente una mirada estática hacia el pasado. La experiencia de conmemoración que el Perú necesita ha de estar anclada en el presente, entendiendo que ese presente es siempre el eje de toda conciencia histórica viva y despierta: es desde el presente, desde la autoconsciencia de problemas reales y vigentes, que se examina el pasado para buscar en él la restauración de sentidos extraviados o nunca capturados. El rescate del pasado en el presente —mediante una elaboración interpretativa de lo que nuestra sociedad fue y de cómo ello permite entender lo que actualmente somos— está dirigido a concebir mejor —a imaginar más responsable y sustancialmente— nuestro futuro. La memoria histórica, como ejercicio social y colectivo, como instancia de un espacio público, no es nunca, así, un ejercicio de fascinación por el pasado, sino un acto de autoconsciencia en el que se enhebran pretérito, presente y futuro. Esa convicción, entre otras razones de naturaleza legal o administrativa, ha conducido a que esa comisión prefiera hablar de la creación de un *lugar* o *espacio* de memoria y no de un *museo*, como inicialmente había sido previsto.

Un segundo elemento importante para concebir apropiadamente tal lugar de memoria es el referido a lo que él debería decir. En este punto se hace necesario encontrar un equilibrio entre la presentación de los hechos y las responsabilidades —tarea ineludible en un esfuerzo de rememoración— y la proposición de temas de reflexión histórica más amplios. Esto se concilia con el espíritu del propio informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, en el cual el conflicto armado interno es visto, también, como un llamado de atención sobre las grandes falencias de nuestra historia republicana y, como parte de ello, las de nuestras instituciones. La dimensión reflexiva que ha de tener el lugar de memoria depende de que se consiga trasladar al lenguaje museográfico ese llamado a la reflexión.

En tercer lugar, es fundamental que el lugar a constituir no sea concebido únicamente como un recinto al que se convoca a los ciudadanos a asistir, sino como la primera pieza o como la pieza central de una *política nacional de memoria*; es decir, una instancia desde la cual se pueda irradiar acciones e iniciativas que impulsen la reflexión sobre el pasado violento por las más diversas instituciones del Estado —prioritariamente, el sector de la educación— y hacia todo el territorio nacional. Ello implica que el lugar de la memoria sea un ámbito que propicie diálogos, que dé lugar a investigaciones, que busque estar presente activamente en la vida nacional y que se vincule con las diversas iniciativas de memoria ya existentes, como se ha mencionado, en numerosas localidades de los Andes.

Finalmente, es importante subrayar que la creación de un espacio como el que se proyecta nunca puede ser el resultado de una decisión elitista y menos aún tecnocrática, sino que tiene que ser el fruto de un proceso de amplio y sincero diálogo público. Constituir un lugar de conmemoración de espaldas a la sociedad peruana interesada en el proceso sería una forma paradójica de reeditar el hábito de exclusión de los humildes que, precisamente, constituye el trasfondo más general de la violencia sufrida por el país. Ahora bien, elaborar un diálogo público puede ser un ejercicio muy exigente. No se trata solamente de oír aquello que las víctimas y otras colectividades deseen decir sobre el futuro lugar de memoria, sino también de estar técnicamente preparados para incorporar lo que sea necesario en la concepción del espacio. Las diversas sociedades del Perú tienen variadas formas de recordar, diferentes maneras de entender la reivindicación de su pasado y la dignificación de sus muertos. Todo ello debe ser atendido por un lugar de memoria que, como se ha dicho, no reedite los usos elitistas de nuestra sociedad, que son precisamente aquello que debemos superar como parte de nuestras lecciones aprendidas a partir del pasado violento.

Reflexión final

En este trabajo he querido poner el acento sobre las interpretaciones de más largo alcance que nos suscitaron los hallazgos concretos

de la CVR sobre hechos y acciones de los actores armados y de las instituciones involucradas. Son interpretaciones que nos hablan de la estructura social peruana, del carácter de sus instituciones, de los grandes dispositivos culturales que obran sobre las relaciones entre las personas, y entre ellas y el Estado nacional.

Para quienes participamos en esta tarea, la elaboración de tales interpretaciones fue una experiencia muy viva y acuciante, por momentos incluso dolorosa, porque significaba confrontar nuestras vidas con una historia de injusticias que conocíamos a través del intelecto, pero no necesariamente por la vía de los afectos. Y esta dimensión, la afectiva, la de la vivencia íntima, fue ineludible porque la CVR trataba en primer lugar con historias personales, con personas vivas y dolientes o con la memoria de hombres y mujeres desaparecidos o muertos. Fue una dimensión fundamental del trabajo de la CVR —diría que fue la esencia de su entidad moral— recuperar nombres singulares y vivencias concretas como una forma inicial y modesta de hacer la justicia debida a las víctimas; pero, al mismo tiempo, hacer tal justicia nos demandaba devolver historicidad a esas realidades individuales, recuperar su significado a la luz de una historia más amplia —local, regional, nacional— donde se inscribía, entre otros hechos, la secular precariedad de la vida y de los derechos ciudadanos en el Perú.

Inscribir una tragedia singular en una historia nacional nos salva del pasado sin negarlo: nos permite concebir con mayor claridad las tareas que se plantean para el futuro a la luz de lo que sabemos respecto del pretérito. En eso se resume, según creo, la historicidad a la que me referí al comenzar estas reflexiones; ahí reside, también, una de las grandes expectativas en sociedades que, como la peruana, están intentando construir una democracia con el telón de fondo de un pasado violento.

RACISMO Y DISCRIMINACIÓN

Wilfredo Ardito Vega

Aunque la discriminación está presente en toda sociedad humana, en el caso del Perú una serie de características la convierten en un fenómeno mucho más complejo; esto ha hecho que durante muchos años las políticas públicas para enfrentarla sean casi inexistentes. En los últimos años, sin embargo, una serie de medidas dictadas por el gobierno central y diversos gobiernos regionales y municipales han mostrado preocupación por sancionar las prácticas discriminatorias. Un incipiente movimiento contra el racismo y la discriminación ha logrado visibilizar el problema y generar mayor conciencia en las autoridades y en la ciudadanía, aunque es evidente que todavía existe mucho por hacer.

Paradojas sobre el racismo en el Perú

Un fenómeno negado y natural

A pesar de su omnipresencia, el hecho de la discriminación es negado por muchos peruanos, incluyendo autoridades, académicos y hasta las propias víctimas. De todas las formas de discriminación, la más extendida y la más negada es el racismo, esto es, la creencia en que existe una relación entre los rasgos físicos de las personas y sus características morales e intelectuales.

Muchas personas sostienen que no son racistas y que en su comportamiento se limitan a tratar de manera diferente a quienes efectivamente son diferentes. Existe así en el Perú un fenómeno de

naturalización del racismo, que de esta manera aparece no como una actitud condenable o injusta, sino como una simple reacción a diferencias naturales entre las personas.

A los blancos se les asocia con mayor capacidad intelectual, mayor atractivo físico, mejor posición económica y don de mando, mientras que indígenas y negros son estigmatizados como peligrosos, poco trabajadores y pobres (Ardito, 2008, p. 9). Existen también manifestaciones de racismo hacia las personas blancas, asumiéndose que son adineradas y arrogantes, pero la discriminación hacia negros y andinos tiene consecuencias mucho más graves, al constituir verdaderas formas de exclusión, sea en el ámbito laboral, en la definición de políticas públicas o en la importancia relativa que se le da a la satisfacción de necesidades fundamentales.

Aunque resulta innegable la existencia de una gran desigualdad en el Perú, siendo las víctimas especialmente los indígenas, la naturalización permite que esta situación no genere mayor cuestionamiento a la estructura social o a las relaciones de poder que subyacen en tal desigualdad. Inclusive, parece normal que en las zonas donde existe mayor presencia indígena el Estado proporcione servicios más deficientes para cubrir necesidades básicas como salud, educación o justicia¹.

Racismo y minorías

Mientras en otros países suele ponerse énfasis en la necesidad de no discriminar a las personas diferentes, en el Perú la discriminación hacia el semejante es un rasgo predominante. Es que, en otros países, el racismo es un problema de pequeños grupos. En cambio, en nuestra sociedad, la mayoría de peruanos sufre discriminación por sus rasgos indígenas o mestizos.

Sin embargo, el racismo también se manifiesta hacia grupos minoritarios, como la población negra o afrodescendiente, contra la que existen muchos estereotipos negativos. Los demás peruanos,

¹ La frecuente práctica en la administración estatal de usar las zonas más pobres como «lugares de castigo» para profesores, policías o médicos que han cometido alguna falta demuestra un total menosprecio por los derechos de la población que vive en tales lugares.

sean blancos, mestizos o indígenas, suelen percibirlos con sospecha y temor.

En el caso de las personas blancas, el racismo puede manifestarse cuando coinciden las circunstancias de que el sujeto se encuentre en minoría y se halle en una situación de debilidad (un niño blanco en un colegio estatal, por ejemplo).

Racismo y xenofobia

En los países europeos, los sectores más discriminados son los extranjeros o quienes tienen apariencia de extranjeros. En el ambiente laboral, frente a la policía o simplemente en la vida cotidiana, son percibidos como amenazantes, peligrosos y como una carga para el Estado de bienestar. En el Perú, en cambio, las personas de «apariencia extranjera», en tanto tengan rasgos físicos europeos, suelen recibir un buen trato, sean o no extranjeros². Las personas hacia quienes suele desarrollarse la discriminación son los peruanos de rasgos más autóctonos, pese a ser un grupo mayoritario³.

Los extranjeros que sufren discriminación son aquellos cuyos rasgos físicos los asemejan a los peruanos más discriminados, es decir los extranjeros de rasgos andinos y negros. Ecuatorianos, bolivianos, mexicanos, jamaquinos y afroestadounidenses han sufrido discriminación en discotecas, hoteles, centros artesanales⁴. Lo mismo les ha sucedido de pequeños a peruanos adoptados por parejas de europeos. Determinados extranjeros, pese a que ni siquiera hablan bien el castellano, son discriminados debido a sus rasgos físicos.

² Es verdad que existen expresiones contrarias a los chilenos, pero normalmente ellos no pueden ser distinguidos por sus rasgos físicos. Tampoco tenemos información sobre algún caso concreto de maltrato o discriminación.

³ La discriminación hacia los afroperuanos es muy particular, porque corresponde a una minoría, discriminada por blancos, mestizos y andinos.

⁴ En junio del año 2008, Sixto Murillo, ciudadano ecuatoriano, denunció por delito de discriminación al gerente general de Perú Rail. Al parecer, el personal de esta empresa pensó que Murillo y su esposa eran peruanos y esto implicó que fueran maltratados de manera sistemática en uno de los vagones que normalmente es de uso de extranjeros. La denuncia fue archivada porque se manifestó que no se podía determinar la relación de responsabilidad entre el gerente y los trabajadores. Anecdóticamente, debe señalarse que cuando los magistrados acudieron a realizar una inspección, también fueron discriminados.

Racismo internalizado

La discriminación en el Perú se hace compleja porque al haber sido tan profunda durante siglos ha sido interiorizada por las propias víctimas y es frecuente que una persona de rasgos andinos o africanos actúe de manera discriminatoria hacia alguien similar a él. Vigilantes, choferes y policías suelen discriminar a las personas que tienen los mismos rasgos físicos que ellos. Con mucha frecuencia un turista de rasgos andinos será tratado con desdén cuando acude a un hotel, un museo o a un establecimiento turístico porque se considera que tiene menos dinero o se le confunde con un guía. En el fondo, a muchos discriminados les parece lógico que una persona blanca, peruana o extranjera, merezca un trato cordial o inclusive sumiso.

Otra manifestación de la interiorización de la discriminación es que muchas personas de ascendencia indígena buscan eliminar elementos externos andinos, como la vestimenta tradicional o el uso público del quechua y emplean nombres en inglés para sus hijos⁵. En la propia sierra el término «serrano» es considerado ofensivo⁶.

Puede decirse que el racismo es una ideología victoriosa porque las personas con los rasgos propios de quien sufre el racismo suelen actuar con menor seguridad y confianza en sí mismos que la minoría de origen europeo. Inclusive desde el punto de vista estético, muchos peruanos están convencidos de que no son atractivos: la noción de belleza sigue asociada a la apariencia europea⁷.

⁵ Sin embargo, estos esfuerzos de aculturación no han logrado disminuir el maltrato, que se basa en los rasgos físicos.

⁶ En muchas ciudades andinas, los funcionarios públicos y el personal de las ONG han señalado que no pueden colocar un cartel con la frase «BIENVENIDOS SERRANOS» porque la población la tomaría como una ofensa. Inclusive, la mayoría de habitantes de la ciudad de Arequipa sostienen que viven en la costa.

⁷ El propio presidente Alejandro Toledo declaró varias veces que era «feo», asumiendo que sus rasgos andinos generaban esta apreciación. De otro lado, es marcada la tendencia de mujeres de rasgos andinos o mestizos, con capacidad económica, de teñirse el cabello de rubio o castaño. Muchas familias envían invitaciones para acontecimientos festivos, como bodas o fiestas de quince años, usando imágenes de personas rubias.

La discriminación acumulada

En el Perú, el racismo normalmente no aparece solo sino unido a otros factores de discriminación, como las carencias económicas, la escasa educación, el apellido, la vestimenta, el lugar de origen o residencia (Ardito, 2008, p. 18). Igualmente, el machismo se acentúa contra aquellas mujeres que son pobres, tienen rasgos indígenas, provienen de las zonas rurales, hablan quechua o aymara y emplean vestimenta tradicional (Reid, 2007, p. 25)⁸.

Se trata del fenómeno de la discriminación acumulada, que es más difícil de erradicar que el machismo o el racismo, cuando se presentan aisladamente. Un ejemplo evidente de este problema son las trabajadoras del hogar, que sufren discriminación por su lugar de procedencia, sus rasgos físicos, su condición económica, su pobreza, su apellido, su situación educativa, su edad y su condición de mujer⁹.

Espacios comunes de discriminación*Discriminación en el hogar*

Aún en los primeros días de vida, un niño puede empezar a ser objeto de expresiones de elogio si tiene rasgos físicos blancos. En realidad, el contexto en el que la mayoría de niños crece lleva a que a los cuatro o cinco años ya tengan actitudes y comportamientos racistas hacia peruanos de piel más oscura. Incluso aquellos padres que creen no ser racistas pueden generar en sus hijos una visión jerárquica de

⁸ A la inversa, una persona que tiene rasgos andinos, pero al mismo tiempo es de elevada estatura, tiene una buena educación, una elevada posición económica o ejerce un importante cargo, tendrá menos posibilidades de sufrir discriminación. Sin embargo, estos factores deben ser visibles, lo cual implica la exigencia que sienten muchos peruanos andinos, mestizos y negros de invertir mucho en su vestimenta, para así evitar sufrir discriminación.

⁹ Otra muestra de discriminación acumulada es la que afecta a los integrantes de la religión israelita, fundada por Ezequiel Ataucusi: el factor religioso va unido a la vestimenta y a los rasgos físicos andinos de sus integrantes. El hecho de que los varones no se corten el cabello y las mujeres lo tengan cubierto genera muchas dificultades para acceder a empleos formales.

las personas, a través del trato brindado a la empleada doméstica o a los niños que venden caramelos.

Esta percepción jerárquica alcanza carácter racista cuando los adultos elogian o critican a una persona por sus rasgos físicos, desde un patrón de belleza que con frecuencia es implícito. Igualmente, existen actitudes que reflejan que se puede ejercer poder frente a la debilidad del indígena o que este tiene menos derechos. Los niños pueden pensar que existen adultos que no merecen respeto o que pueden ser mandados por ellos.

Discriminación en el colegio

En clase, es frecuente el maltrato que reciben los niños que son de alguna manera diferentes a sus compañeros, siendo el aspecto racial uno de los más presentes, junto con la capacidad económica, la obesidad o algún problema físico. En muchas ciudades, asistir a determinados colegios refuerza las jerarquías sociales, pero aún en los colegios populares hay prácticas discriminatorias. Por esta razón, para algunos niños acudir a la escuela es una experiencia sumamente tensa y dolorosa.

El criterio racial puede ser reforzado por el propio colegio, por ejemplo, cuando se emplea para seleccionar a los miembros de la escolta o a quien aparecerá en las fotografías del colegio.

Algunos profesores han asumido la responsabilidad de enfrentar las expresiones de racismo y de la intolerancia que lo acompaña, pero normalmente docentes y autoridades reaccionan con pasividad o complicidad. El problema no es abordado en la mayor parte de escuelas, ni como parte de las materias, ni en el espacio de tutoría. En muchas ocasiones son los mismos profesores quienes discriminan a los alumnos.

Discriminación en los medios de comunicación

Uno de los espacios donde se aprecia con mayor fuerza la discriminación racial son los medios de comunicación peruanos, que establecen modelos de belleza, éxito y felicidad familiar asociados a los rasgos europeos.

El racismo que se comprueba en televisión, prensa, cine, publicidad o libros de texto, es parte del poder simbólico ejercido por

los grupos de poder. Es más evidente en la televisión, por el poder que tienen las imágenes, donde las personas de rasgos indígenas suelen aparecer en contadas ocasiones y siempre como individuos menesterosos, habitantes de lugares alejados (donde, en el fondo, los racistas creen que ellos deberían quedarse) o personas marginales, delincuentes o subversivos.

Los publicistas señalan que promueven una publicidad «aspiracional», dado que, en el fondo, la mayoría de peruanos quisieran ser blancos y, como no pueden serlo, procurarán adquirir los productos que usan los modelos que tienen estos rasgos, para inconscientemente parecerse a ellos.

Las imágenes publicitarias tienen un efecto desintegrador y corrosivo en nuestra sociedad. Al ser el modelo deseado distinto a la mayoría de peruanos, el racismo termina dirigiéndose hacia uno mismo.

En los últimos años, sin embargo, han comenzado a aparecer personas de rasgos andinos o mestizos en algunos programas de televisión que pretenden mostrar historias exitosas de personajes populares (cantantes, compositores, deportistas). Frente a esta situación, muchos actores de rasgos europeos han migrado hacia el teatro, para lo cual se opta actualmente por ambientar obras en Argentina, Estados Unidos o Europa, con la finalidad de que sea más realista la apariencia de los actores. Sin embargo, en la publicidad y la conducción de programas noticiosos se mantiene el carácter monorracial. Incluso existen programas cómicos donde parece divertido burlarse de un personaje andino o afroperuano por sus rasgos físicos.

En otros medios no visuales, como la prensa y la radio, las concepciones racistas aparecen cuando frente a los delitos que cometen personas de rasgos andinos se emplean expresiones como «salvajismo» o «barbarie», que no se usan cuando hechos similares son cometidos por otros peruanos.

Algunos periódicos, lamentablemente, emplean un lenguaje explícitamente racista. El caso más evidente se ofrece en el diario *Correo*, donde el columnista Andrés Bedoya Ugarteche se expresa de manera muy ofensiva respecto de la población indígena andina y amazónica, al punto de compararla con animales y plantear su exterminio. Pese al abierto rechazo que han generado estas expresiones, se siguen produciendo.

Racismo en el trabajo

A pesar de los cambios existentes en la composición étnica de las universidades peruanas, que han llevado a contar con un elevado número de profesionales mestizos y andinos, persisten los criterios basados en rasgos físicos para la selección, contratación, ascenso y cese de la relación laboral, especialmente en aquellos empleos que incluyen como tarea la atención al público. En las ofertas de empleo suele colocarse expresiones como «buena presencia» o «excelente presentación personal» como indicativo de que se requiere personas con apariencia europea.

Existe marcada identificación entre determinadas actividades y ciertos rasgos físicos, atribuyéndose a los blancos los trabajos intelectuales y que implican don de mando, mientras que las personas de rasgos indígenas son asociadas a trabajos manuales o con menor exposición al público. A los afroperuanos se les reserva actividades como porteros de hoteles o casinos y cargadores en entierros de lujo. Subsiste la percepción colonial de que es elegante ser atendido sumisamente por una persona negra. Otros factores de discriminación que se unen al aspecto físico son el lugar de origen o de residencia y el apellido.

Naturalmente, basar la contratación, el sueldo o el ascenso de una persona en estos criterios hace que muchas personas pierdan la motivación por desarrollar en una carrera. De otro lado, la discriminación también desmotiva a los propios beneficiados porque saben que no importan sus méritos, siempre tienen más posibilidades de ser favorecidos.

La discriminación también empobrece al propio centro laboral, que se ve privado de personal calificado y, finalmente, los prejuicios terminan afectando el propio desarrollo nacional. Muchas personas pertenecientes a los grupos discriminados que decidieron emigrar han logrado destacar más en el extranjero, en un país de condiciones más igualitarias.

La discriminación en la vida social

Desde la adolescencia, los grupos de amigos pueden perfilarse según características raciales y constituir un núcleo de presión social que

inclusive puede marcar la selección de pareja. No solo los blancos sufren estas presiones: los jóvenes de familias de ascendencia indígena o negra pueden ser presionados más bien para que no escojan una pareja con sus mismos rasgos físicos, sino que sea «alguien superior», asociándose los rasgos blancos a esta supuesta superioridad.

Todavía es posible que a una persona se le impida ingresar a un establecimiento por sus rasgos físicos. De hecho, en Lima, Cusco y otras ciudades existen locales reservados para turistas o personas de rasgos europeos. En estos casos, la capacidad económica es un elemento secundario.

Una situación más violenta en la que se manifiesta la discriminación en la vida cotidiana es el comportamiento de las fuerzas de seguridad: las personas de rasgos indígenas o afrodescendientes son más susceptibles de ser detenidas como sospechosas. Entre las personas que son detenidas por la policía, quienes poseen tales rasgos son más susceptibles de ser maltratados o torturados. La policía considera que, siendo más vulnerables, no podrán quejarse o no serán adecuadamente atendidos por las autoridades.

La peor muestra de los extremos a los que puede llegar el racismo ejercido por las fuerzas de seguridad se produjo durante los años ochenta, cuando miles de campesinos fueron asesinados en Ayacucho, Huancavelica y Apurímac por las fuerzas armadas y policiales, con el argumento de que eran posibles terroristas. En realidad, policías y militares se comportaron con terrible violencia, asesinando niños, mujeres y ancianos porque los consideraban seres sin derechos y asumían que nadie los denunciaría ni condenaría por estos crímenes.

La impunidad que todavía cubre a las masacres cometidas durante estos años, la indiferencia social frente al destino de las víctimas y la imagen democrática con la que se recuerda públicamente al ex presidente Fernando Belaunde demuestran que, para muchos peruanos, sus compatriotas andinos siguen siendo individuos cuyos derechos no importan.

La discriminación durante el segundo gobierno de Alan García

El gobierno de Alan García ha buscado enfrentar la problemática del racismo y la discriminación con algunos gestos y manifestaciones

públicas. De hecho, ha sido el primer mandatario que en el discurso tradicional de 28 de julio menciona el racismo como uno de los graves problemas del país. También ha dictado algunas medidas simbólicas a favor de las trabajadoras del hogar, como declarar el 30 de marzo su día nacional y prohibir que se les obligue a llevar uniforme en lugares públicos. Ha prohibido también que los clubes privados impidan incorporar como socias a las mujeres, lo cual generó que el Club Regatas Lima, uno de los más elitistas del Perú, modifique sus estatutos e incorpore en pocos años a centenares de socias.

Sin embargo, las políticas públicas conservan un fuerte carácter discriminatorio. La inversión y el gasto estatales se concentran en las zonas privilegiadas. Muchas personas son víctimas del racismo ambiental, por el que se dedica menos control a aquellas actividades extractivas que afectan a la población andina o amazónica.

Durante los últimos años se produjeron numerosos conflictos sociales derivados de la intención del gobierno de reducir los derechos de las comunidades campesinas y nativas respecto a sus territorios, sobre los cuales existen títulos de propiedad otorgados por el propio Estado. En varios artículos, el propio presidente García calificó a los indígenas andinos y amazónicos como «perros del hortelano», atribuyendo la pobreza del país a su incapacidad para aprovechar sus tierras. En sintonía con esa concepción, las concesiones sobre tierras indígenas a empresas mineras o petroleras se realizaron sin ningún mecanismo de consulta con los habitantes, en abierta violación del Convenio 169 de la OIT.

Con ocasión del reciente conflicto de Bagua, la actitud del presidente y de otros funcionarios estatales fue sumamente agresiva hacia la población indígena, al punto que fueron comparados con terroristas y enemigos del Perú.

Pese a este tipo de discurso, el 28 de noviembre de 2009, a través de una resolución suprema, el gobierno pidió perdón al «pueblo afroperuano por los abusos, exclusión y discriminación cometidos en su agravio desde la época colonial hasta la actualidad». Días después, el propio presidente García, en una ceremonia especial en Palacio de Gobierno, reiteró esta expresión de perdón ante numerosos representantes de la comunidad afroperuana. Sin embargo, hacia la población indígena, que ha sido directamente afectada por el régimen actual, no ha tomado ninguna decisión similar.

Otro elemento de gran valor simbólico fue la inauguración del Museo Afroperuano, que fue establecido por el Congreso de la República. Se trata de un esfuerzo para difundir la identidad y la cultura de esta población, a la que con poca frecuencia se asocia la identidad nacional.

Marco legal contra la discriminación en el Perú

Las normas contra la discriminación en el Perú son sumamente recientes, lo cual refleja la dificultad histórica de las autoridades para comprender esta problemática.

Discriminación laboral

La Constitución de 1993 (art. 26) señala que uno de los principios de las relaciones laborales es la igualdad de oportunidades sin discriminación. En concordancia, la Ley de Productividad y Competitividad en el Empleo estableció que es nulo el despido que tenga una motivación discriminatoria (art. 29, a)¹⁰ y que los actos de discriminación son considerados actos de hostilidad equivalentes al despido (art. 30, f).

Asimismo, la ley 26772 prohibió la existencia de requisitos discriminatorios en las ofertas de empleo. Esta norma fue modificada por la ley 27270, que define el concepto de discriminación como: «la anulación o alteración de la igualdad de oportunidades o trato [...] que impliquen un trato diferenciado basado en motivos de raza, sexo, religión, opinión, origen social, condición económica, estado civil, edad o de cualquier otra índole».

El decreto supremo 002-98-TR, que reglamentó la ley 26772, introdujo además el concepto de «justificación objetiva y razonable», por el cual determinados requisitos pueden ser tomados en cuenta en una oferta de empleo, si es que se relacionan con las calificaciones necesarias para el desempeño del trabajo concreto (artículo 3º). Los avisos con requisitos discriminatorios se han reducido notablemente, no tanto debido a la acción del Ministerio de Trabajo, sino a la de las organizaciones de la sociedad civil que se han dirigido directamente a las empresas anunciantes.

¹⁰ Según el texto único ordenado que aparece en el decreto supremo 003-TR-97, del 21 de marzo de 1997.

El decreto supremo 019-2006-TR, reglamento de la ley 28806, Ley General de Inspección de Trabajo, ha prohibido las conductas discriminatorias en toda etapa de la relación laboral, señalando que constituyen una «infracción muy grave». Se especifica que la contratación, la retribución, la jornada, la formación y demás condiciones laborales no pueden tener carácter discriminatorio. Se sanciona tanto la discriminación directa como la indirecta, aunque no esté probada la intención de discriminar, pero sí las consecuencias desproporcionadas sobre un grupo social.

Discriminación a los consumidores

En el año 1998 fue aprobada la ley 27049, que incorporó al decreto legislativo 716, Ley de Protección al Consumidor, el artículo 7-B, que dispone la prohibición expresa de cualquier discriminación o selección de clientela. En el inciso d) del artículo 5 se precisa que los consumidores no pueden ser discriminados por motivos de raza, sexo, nivel socioeconómico, idioma, discapacidad, preferencias políticas, creencias religiosas o de cualquier otra índole, en la adquisición de productos y la prestación de servicios que se ofrecen al público.

Al reglamentar la norma, el decreto supremo 02-1998-TR admite, sin embargo, la posibilidad de que razones objetivas o justificadas permitan al proveedor de un servicio impedir el ingreso de una persona o negarse a proporcionarle el servicio ofrecido. Entre las razones objetivas o justificadas se considera la seguridad del establecimiento o la tranquilidad de los demás clientes. De esta forma, no será discriminación impedir el ingreso a una persona ebria, drogada o armada. También sería considerado como una razón objetiva reservar un espectáculo a mayores de edad. Los funcionarios de INDECOPI sostienen que se puede establecer, por razones objetivas, un código de vestimenta, sin que sea discriminatorio.

La ley 27049 dispuso que la carga de la prueba corresponde a la persona discriminada, lo cual hace muy difícil alcanzar una sanción, por cuanto normalmente la discriminación se produce de manera inesperada, sin que la víctima tenga los mecanismos para registrarla. Debe señalarse, además, que los denunciantes deben pagar una tasa, lo cual opera como un fuerte elemento disuasivo. A esto se añade el hecho de que INDECOPI no brinda asesoría a las víctimas,

pese a que pueden sufrir represalias o presiones por parte de los discriminadores.

Algunos funcionarios de INDECOPI parecen creer que deben tomar distancia y conducirse con una aparente neutralidad, percibiendo al denunciante con desconfianza. En algunas ciudades, los propios funcionarios pueden pertenecer al círculo social que acude a los locales discriminadores y esto bloquea su intervención¹¹.

Finalmente, es también disuasivo el hecho de que si se produce una sanción pecuniaria esta se destine a INDECOPI y no a indemnizar a la víctima. Para obtener una reparación civil, la víctima de discriminación debe iniciar un nuevo proceso, esta vez en la vía judicial, con resultados inciertos.

Pese a todo, desde el año 2004 diversos locales del Cusco y Lima han sido severamente sancionados por INDECOPI con multas o inclusive con la clausura del local¹². No obstante, las prácticas persisten, especialmente en Cusco¹³.

Tratamiento penal de la discriminación

La ley 27270, aprobada en el año 2000, tipificó el delito de discriminación, incorporándolo al artículo 323 del Código Penal, pero no lo definía, lo que hacía muy difícil su aplicación. Señalaba solamente cuatro causales (diferencia racial, étnica, religiosa y sexual). Las penas eran también sumamente benévolas: entre treinta y sesenta días de servicio comunitario. La ley 28867, promulgada en 2007, modificó este artículo y definió discriminación como la acción realizada con el objeto de anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de la persona. Precisó, además, que el delito puede cometerse de manera directa o mediante terceras personas, como sucede en determinados establecimientos donde los porteros o vigilantes tienen órdenes del propietario de impedir el ingreso a las personas de rasgos andinos o afroperuanos.

¹¹ Una funcionaria de INDECOPI en Cusco se rehusó a recibir una denuncia nuestra con el argumento de que no teníamos una boleta de venta del establecimiento, aunque precisamente no la teníamos porque habíamos sido discriminados.

¹² Caso del Café del Mar, clausurado en el año 2006.

¹³ La última denuncia que hemos recibido corresponde a la discoteca Gótica en Larco-mar. El incidente ocurrió el 30 de mayo de 2009 y ha sido puesto en conocimiento de INDECOPI.

En su nueva redacción, el artículo 323 contiene un listado más amplio de causales penadas de discriminación, incluyendo filiación, identidad étnica y cultural, idioma, indumentaria, opinión política o de cualquier otra índole, edad y discapacidad. Asimismo, establece sanciones más severas: contempla penas privativas de la libertad de dos a tres años, que pueden extenderse a cuatro si el sujeto activo es un funcionario público o cuando se haya empleado violencia.

Dificultades para el cumplimiento de la normatividad

Pese a que algunas de las leyes mencionadas tienen más de diez años de vigencia, su cumplimiento ha sido limitado hasta el momento, debido a una serie de factores:

- Escasa difusión: la mayoría de ciudadanos ignora que estas normas existen, así como los propios funcionarios estatales encargados de hacerlas cumplir. Las personas que reconocen que la discriminación existe todavía la consideran solamente un acto negativo o moralmente reprochable, pero no una infracción legal.
- Dificultades de fiscalización: las normas que protegen a los consumidores de la discriminación deben ser cumplidas por INDECOPI, que tiene oficinas solamente en diez ciudades del país. Igualmente, el Ministerio de Trabajo tiene muy pocos inspectores para intervenir en las prácticas discriminatorias.
- Ausencia de voluntad política: en muchos casos, como las ofertas de empleo, las infracciones a las normas son públicamente evidentes, pero no ha habido mayor intervención ni del Ministerio Público ni del Ministerio de Trabajo. Muchos funcionarios públicos consideran que, siendo la discriminación parte del orden natural de las cosas, carece de sentido intervenir para corregirla.
- Trabas burocráticas: las instituciones estatales en el Perú establecen numerosos requisitos que en la práctica hacen muy difícil que los ciudadanos presenten sus denuncias. INDECOPI y el Ministerio de Trabajo inclusive impiden el ingreso a sus oficinas a los ciudadanos que no lleven consigo su DNI.

- Dificultades personales para los denunciantes: la discriminación es una experiencia muy dolorosa y la denuncia implica volver a vivir esta experiencia. Por ello, la mayoría de víctimas de discriminación prefiere negar u olvidar lo sucedido.
- Ausencia de asesoría: las instituciones que legalmente enfrentan la discriminación no tienen personal que apoye a las víctimas. En el Poder Judicial o el Ministerio Público, el personal que debería atenderlas reproduce las prácticas discriminatorias. Una situación similar se produce en INDECOPI o, inclusive, en ciertos casos, en la Defensoría del Pueblo.

En ninguna de las instituciones que deberían enfrentar la discriminación —es decir, el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Policía Nacional— existen políticas o lineamientos al efecto. La actitud de los integrantes de estas instituciones respecto a los ciudadanos depende mucho, precisamente, de factores discriminatorios: su ubicación social, sus rasgos físicos, el apellido o la vestimenta. Inclusive en casos muy graves, como homicidio o violación, la respuesta estatal es muy débil si la víctima pertenece a los sectores discriminados¹⁴.

A pesar de todas estas dificultades, han sido visibles avances también muy recientes en lograr que el Poder Judicial sancione las prácticas discriminatorias. Estos avances, han sido impulsados en buena medida por personas con discapacidad, quienes, a diferencia de las víctimas del racismo, son muy conscientes de las prácticas de discriminación que existen en su contra. El 12 de junio de 2009, se leyó la primera sentencia condenatoria por discriminación en un proceso impulsado por la Defensoría del Pueblo contra cuatro profesores de Los Olivos, que en un instituto superior discriminaron de manera permanente a una joven con discapacidad. El 5 de febrero de 2010, la Corte Superior del Cusco declaró fundada la acción de amparo presentada por el abogado Edwin Béjar, a quien el Consejo Nacional de la Magistratura impidió postular para el cargo de fiscal, debido a su condición de invidente. Probablemente estas sentencias tengan un efecto importante para que dentro de la administración de justicia se

¹⁴ En el Perú suele compararse la relativa celeridad con que concluyó el proceso por el caso de Utopía, respecto a la lentitud que existió en el caso de Mesa Redonda, que tuvo veinte veces más víctimas.

asuma con más seriedad esta problemática y, al mismo tiempo, para que se produzcan más denuncias por parte de la población.

Las ordenanzas contra la discriminación

Las dificultades para el cumplimiento de las normas nacionales contra la discriminación llevaron a que el problema fuera abordado por instancias mucho más cercanas a los ciudadanos, como son los gobiernos municipales provinciales y distritales, así como los gobiernos regionales. Por eso, en los últimos cuatro años han sido aprobadas más de cincuenta ordenanzas contra la discriminación. En algunos casos, las ordenanzas han sido promovidas por las propias autoridades municipales, pero la mayoría de ellas han sido gestionadas por la Defensoría del Pueblo o por las organizaciones de la sociedad civil.

Clasificación

Las primeras ordenanzas se limitaron a sancionar las prácticas discriminatorias que pueden cometerse en el ingreso o la atención de los clientes y están pensadas para hoteles, restaurantes, discotecas y locales similares.

La primera disposición de este tipo fue la ordenanza 292/MDMM, emitida por la Municipalidad de Magdalena el 11 de diciembre del 2006. A esta le siguió la ordenanza 133/MDSM de la Municipalidad de San Miguel, el año 2007, pero durante el año 2008 una gran cantidad de municipalidades aprobó ordenanzas similares.

Arequipa es la región donde más ordenanzas de esta naturaleza han sido promulgadas, debido al empeño de la Oficina de la Defensoría del Pueblo. Además de la Municipalidad Provincial, en la provincia de Arequipa, tenemos las ordenanzas de los distritos de Sabandía, Yanahuara, Cayma, José Luis Bustamante y Rivero, Mariano Melgar, Cerro Colorado, Miraflores¹⁵ y Jacobo Hunter.

¹⁵ Existen dos municipalidades distritales que tienen el mismo nombre, en Arequipa y Lima, que han aprobado ordenanzas contra la discriminación. En este artículo se precisará en cada caso a cuál nos referimos.

En el resto de la región tenemos las ordenanzas de las municipalidades provinciales de Islay (Mollendo), Camaná y Caylloma y de las municipalidades distritales de Mejía (Islay) y Samuel Pastor (Camaná).

Tienen también este alcance las ordenanzas de Huancayo, Concepción, Jauja y Tarma y Acobamba (Tarma), así como las ordenanzas de Chiclayo, Tacna y de Alto de la Alianza (Tacna).

Un segundo grupo de ordenanzas se distinguen del modelo anterior por la ampliación de causales de discriminación a temas como orientación sexual, indumentaria, actividad y condición de salud. Además, estas ordenanzas plantean lineamientos de políticas públicas, como la necesidad de promover la igualdad real entre los ciudadanos y el cumplimiento de la Ley de Atención Preferente.

La primera de este tipo fue la ordenanza 294-MM de la Municipalidad de Miraflores (Lima), promulgada el 25 de agosto del 2008. Este modelo fue adoptado luego por otras dos municipalidades limeñas (Jesús María y Villa El Salvador) y por varias municipalidades lambayecanas: Illimo, Jayanca, Olmos, Picsi, San José y Zaña, así como la propia provincia de Lambayeque.

El siguiente rango corresponde a lo que aquí se llama ordenanzas integrales, en las cuales el énfasis no está tanto en los derechos de los consumidores sino en evitar que las personas más vulnerables sean maltratadas en las instituciones públicas o privadas. Además, se busca enfrentar problemas como la indocumentación y la discriminación por indumentaria, que afectan a los campesinos, y evitar las prácticas discriminatorias dentro de las entidades estatales.

La primera de estas normas fue la ordenanza 002-MPA, publicada por la Municipalidad de Abancay el 29 de febrero del 2008. En los meses posteriores, fueron promulgadas las ordenanzas de las municipalidades provinciales de Huamanga, Huancayo¹⁶, Chanchamayo, Sullana, Andahuaylas (Apurímac), Canchis y Urubamba (Cusco), Callao y Cajamarca. Existen también las ordenanzas distritales de San Juan Bautista, Jesús Nazareno (Huamanga), Matahuasi

¹⁶ En Huancayo existen dos ordenanzas contra la discriminación: la ordenanza 368-MPH/CM sobre funcionamiento de establecimientos públicos y la ordenanza 365-MPH/CM que tiene carácter integral.

(Concepción, Junín), Majes¹⁷ (Arequipa), Catacaos, Belén (Loreto) y Lince (Lima).

Finalmente, tenemos las ordenanzas regionales, que buscan trazar políticas públicas en ámbitos mucho más amplios, como la educación, la salud y el empleo. Hasta el momento existen cinco ordenanzas regionales, entre las cuales destaca la ordenanza 017-2008 del gobierno regional de Apurímac, que por su minuciosidad es la norma más completa aprobada hasta el momento contra la discriminación en el Perú. Además, en el año 2009 han sido promulgadas la ordenanza 001-2009 de Lambayeque, la ordenanza 010-2009 de Ayacucho, la ordenanza 145-GOB.REG-HVCA/CR de Huancavelica y la ordenanza regional 098-2009-GRJ/CR de Junín.

Medidas de acción afirmativa

En la mayor parte de ordenanzas se plantean medidas de acción afirmativa para promover la igualdad real entre la población, en contraposición a la «igualdad formal», lo cual implica enfrentar las condiciones de desigualdad existentes. En el caso del Callao, además de promover la igualdad real, la Municipalidad se compromete a acciones y programas contra la discriminación (art. 12, b).

Estas ordenanzas disponen el cumplimiento de la Ley sobre Atención Preferente a personas mayores, madres gestantes o discapacitados¹⁸, en su jurisdicción. Pese a que el cumplimiento de esta norma era obligatorio en todo el Perú, las ordenanzas han venido a cobrar importancia porque en muchos lugares la ley no se conocía o no se aplicaba, por ejemplo, aduciendo que los campesinos ancianos o discapacitados están *más acostumbrados* a sufrir¹⁹.

Las ordenanzas de Abancay, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Canchis, Chanchamayo, Huamanga, Huancavelica, Jesús Nazareno, Majes, Matahuasi, San Juan Bautista, Sullana y Urubamba

¹⁷ De las 16 ordenanzas aprobadas hasta 2010 en Arequipa, esta es la única que tiene carácter integral.

¹⁸ Solamente la Municipalidad de Andahuaylas omite esta referencia.

¹⁹ Resulta importante indicar que las ordenanzas del Callao y de Belén disponen que puede establecerse trato diferente para otros sectores vulnerables. Al respecto, la ordenanza de Matahuasi dispone también que deberá darse trato preferente a niños y niñas, que específicamente no están contemplados en la mencionada ley.

especifican que esta norma debe ser cumplida para todos, sin distinciones raciales o étnicas o por el lugar de origen. Las ordenanzas de Abancay, Cajamarca, Canchis, Huamanga, Huancayo, Majes, San Juan Bautista, Sullana y Urubamba precisan que los sectores tradicionalmente discriminados son las mujeres, personas con discapacidad y poblaciones campesinas e indígenas. La ordenanza de Cajamarca incluye además a niños y niñas, mientras que la de Villa El Salvador suma también a adolescentes y jóvenes (art. 3, inc. 1). Las personas de la tercera edad son mencionadas en las ordenanzas de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica y la ordenanza de Villa El Salvador²⁰.

En el caso de las mujeres, la Municipalidad de Huancayo establece una medida adicional, al disponer que el principio de igualdad de género se ponga en práctica en todas las dependencias públicas y privadas de la provincia (art. 5)²¹.

La ordenanza de San Juan Bautista y las ordenanzas regionales de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Junín incluyen, como sectores que merecen políticas especiales a los desplazados por el conflicto armado. El gobierno regional de Ayacucho ha incluido a las víctimas del conflicto.

Empleo de idiomas indígenas

Hasta el momento, cuatro gobiernos regionales han reconocido como oficiales los idiomas indígenas: Cusco reconoció al idioma quechua como idioma oficial y ha establecido que todo el personal del gobierno regional debe manejar este idioma (ordenanza 025-2007-CRIGRC-Cusco). Apurímac dispuso que las dependencias públicas (colegios, comisarías, centros de esparcimiento, postas de salud, etcétera) deben emplear el quechua en el material impreso, la publicidad radial y televisiva, así como en sus avisos o carteles, habiéndose realizado diversos avances (Ordenanza 029-2007-CR-Apurímac).

²⁰ Art. 10, literal «a» de la ordenanza de Apurímac; anexo de la ordenanza de Ayacucho y art. 3, inc. 1 de la ordenanza de Villa El Salvador.

²¹ En Belén se plantea implementar «políticas públicas de igualdad de género e igualdad de oportunidades» (art. 7, b).

Por su parte, Ayacucho ha reconocido como oficial el quechua y también el asháninka, que se habla en algunos distritos de la provincia de San Miguel (Ordenanza 010-2008-GRA/CR) y se dispone también que los funcionarios deben manejar estos idiomas. Junín ha reconocido, además del quechua, al kakinte, el asháninka y el yanesha, que se hablan en las provincias de Chanchamayo y Satipo (Ordenanza 089-2008-GRJ/CR)²².

Las municipalidades de Abancay y Huamanga disponen que el manejo del quechua será requisito para ser contratado y que se promoverá su aprendizaje entre los empleados que lo desconocen (art. 3 en ambas ordenanzas). La Municipalidad de Andahuaylas dispone que autoridades y funcionarios atiendan a las personas «dialogando en el idioma materno, el quechua o runasime, cuyo uso es oficial» (art. 4). A nuestro entender el término *dialogar* es expresado para profundizar la noción de que debe evitarse un trato displicente²³. Por eso, se hace hincapié en la idea de «atención especial de respeto y cordialidad». Debe señalarse que esta obligación no se circunscribe a la Municipalidad sino que se extiende a todas las demás dependencias públicas y a las instituciones privadas, como bancos y ONG. Este artículo de la ordenanza de Andahuaylas debería servir como modelo para normas similares en la región andina, comenzando por las ordenanzas de las provincias cusqueñas de Canchis y Urubamba que no han abarcado esta problemática.

Aunque el quechua no ha sido declarado oficial en Huancavelica, la ordenanza del gobierno regional dispone que en todas sus dependencias habrá personas que manejen esta lengua (art. 11).

En cuanto a los idiomas amazónicos, la ordenanza de Chanchamayo ha establecido al asháninka como lengua de manejo obligatorio para todo nuevo funcionario a ser contratado por la Municipalidad.

²² Resulta especialmente interesante que en los casos de Ayacucho y Junín se haya decidido incorporar a los idiomas amazónicos, tradicionalmente ignorados por las autoridades regionales (antes departamentales). En este sentido, la ordenanza cusqueña debería modificarse para incluir el machiguenga, el piro o yine y otras lenguas amazónicas que se hablan en la provincia de La Convención.

²³ Lamentablemente, en la región andina existen personas que manejan el quechua para dirigirse de manera imperativa o incluso despectiva a los campesinos. «En quechua se puede ser mucho más hiriente», señala una médica ayacuchana, especializada en salud pública.

Se dispone también que debe emplearse el asháninka en anuncios que se coloquen dentro de la ciudad de La Merced (art. 3, d). Estas normas todavía no han sido implementadas, a diferencia de las disposiciones promulgadas en Ayacucho y Apurímac.

Finalmente, la ordenanza 001 de la Municipalidad de Imaza-Chiriaco (Amazonas) reconoció como oficial al awajún, que debe ser empleado en avisos de instituciones públicas y privadas, incluidos los medios televisivos, radiales o electrónicos. La norma pone especial énfasis en las instituciones educativas y los centros de salud. Se dispone también que la parte resolutive de ordenanzas y acuerdos del consejo sea transcrita en castellano y awajún, siendo la versión en castellano el documento de referencia.

Respeto a la cultura andina o quechua

El respeto a la cultura andina ha sido especialmente contemplado por las ordenanzas provinciales de Abancay, Andahuaylas y Urubamba y por la ordenanza regional de Lambayeque. Tomando en cuenta que la pertenencia a la cultura andina o quechua ha sido un factor frecuente de exclusión, las ordenanzas mencionadas promueven la participación efectiva de esta cultura en la vida social, política y cultural de las respectivas provincias. Las ordenanzas de Andahuaylas, Lambayeque y Urubamba, además, agregan la participación en la vida económica, que expresa como objetivo que los ciudadanos pertenecientes a dicha cultura no han de vivir en una economía marginal o de subsistencia.

Las ordenanzas regionales de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Junín han dispuesto que en ningún establecimiento público o privado de la región se someterá a trato displicente, esperas injustificadas o frases ofensivas a la población campesina, de rasgos andinos o indígenas, incluyendo los residentes en las ciudades.

Discriminación en establecimientos públicos

La mayoría de ordenanzas dispone la revocatoria de la licencia de funcionamiento o clausura definitiva para los locales discriminadores, así como una multa, que puede llegar a 5 UITs en el distrito limeño de Miraflores. En varias municipalidades se contempla la clausura temporal para la primera infracción.

Es importante advertir que varias de estas normas están vigentes en zonas de concentración de turistas, como Urubamba, que comprende los distritos de Machupicchu, Yucay y Ollantaytambo, el distrito limeño de Miraflores, las ciudades de Cajamarca y Arequipa y el valle del Colca. El contenido de tales normas enfrenta el criterio de algunos operadores turísticos que todavía consideran que solo las personas de rasgos europeos merecen una atención adecuada. Frente a ese penoso panorama, sería muy adecuado que la Municipalidad del Cusco o el gobierno regional del Cusco establecieran ordenanzas similares.

Varias municipalidades han dispuesto además, como requisito para el otorgamiento de licencia de funcionamiento, presentar una declaración jurada con el compromiso de no llevar a cabo acciones discriminatorias hacia el público²⁴.

Igualmente, en varias ordenanzas se ha dispuesto que los establecimientos comerciales deben contar con un cartel visible de 25 x 40 centímetros, que señale la prohibición de la discriminación en el local. La primera municipalidad en emitir esta disposición fue Sullana, seguida luego por Majes, Canchis y Callao. Las municipalidades de Miraflores (Lima), Jesús María, Villa El Salvador, Cajamarca, Pícsi y Zaña dispusieron que el rótulo se refiera también a la prohibición de la discriminación en toda la jurisdicción municipal. De todos estos lugares, es en Miraflores donde ha habido el mayor cumplimiento de esta disposición: los supermercados Wong y Metro, el Banco Financiero, la Caja de Ahorros de Piura, Larcomar, el Banco Azteca, la tienda por departamentos Saga Falabella y otras entidades han colocado los mencionados carteles en lugares visibles.

Las ordenanzas de las municipalidades de Miraflores (Lima), Jesús María, Belén, Cajamarca, Chanchamayo, Callao, Jayanca, Illimó, Olmos, San José, Zaña, Pícsi y Villa El Salvador prohíben bajo pena de multa los anuncios con frases como «Se Reserva el Derecho

²⁴ La primera municipalidad en solicitar esta declaración fue San Miguel (Lima), siendo seguida por Camaná, Canchis, Caylloma, Cayma, Chanchamayo, Cerro Colorado, Huamanga, Majes, Mariano Melgar, Matahuasi, Mejía, Miraflores (Arequipa), Sullana y Urubamba.

de Admisión» o «Excelente Presencia»²⁵. Esta prohibición se refiere al ámbito jurisdiccional de la municipalidad, por lo que también se incluyen aquellos que avisos que se difunden por los periódicos o por internet²⁶. En el caso de la Municipalidad de Miraflores, la Defensoría ha intervenido también frente al contenido de avisos publicados en los periódicos.

Discriminación a los indocumentados

Frente a la situación de millares de peruanos indocumentados, las ordenanzas integrales han dispuesto que en ningún establecimiento público o privado se exigirá el DNI para condicionar el ingreso de una persona²⁷. Se especifica que el DNI se usa solamente para comprobar la identidad de una persona. Es importante señalar que los indocumentados suelen ser personas pobres, especialmente mujeres, por lo que esta condición generaba la imposibilidad de que ellas pudieran realizar gestiones ante las autoridades estatales.

La primera de estas ordenanzas, la de Abancay, logró en pocas semanas que el gobierno regional de Apurímac dejara de retener el DNI a las personas que ingresaban a sus instalaciones. Finalmente, también el gobierno regional incluyó en su ordenanza una disposición similar, que ha sido igualmente incorporada a la ordenanza de Huancavelica (art. 6 en ambas ordenanzas).

Conducta discriminatoria de funcionarios

Las ordenanzas integrales procuran evitar los actos discriminatorios por parte del personal municipal, para lo cual han prohibido el uso de expresiones discriminatorias. Se señala que quienes incurran en

²⁵ La ordenanza del Callao detalla expresiones usuales como: «La empresa se reserva el derecho de admisión. Nos reservamos el derecho de admisión. Se necesita joven, señor, señora, señorita con buena presencia».

²⁶ De esta forma, diversos establecimientos de estos distritos han sido informados de que vulneran las respectivas ordenanzas cuando publican en los periódicos avisos que incluyan estos requisitos.

²⁷ La Municipalidad de Huancayo restringe la aplicación de esta norma a las instituciones públicas (art. 2º).

discriminación serán sancionados administrativamente²⁸ y se les denunciará de acuerdo al artículo 323 del Código Penal. Las ordenanzas provinciales indican que esta prohibición también alcanza a los funcionarios de las municipalidades distritales y la ordenanza de Huancavelica extiende esta prohibición a todas las entidades públicas que funcionan en dicha región (art. 14).

Las ordenanzas regionales de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Junín y la ordenanza de Belén precisan que también están prohibidas las bromas discriminatorias, que muchas veces son empleadas para ofender a las personas mediante estereotipos negativos.

Resulta interesante que en las municipalidades limeñas de Miraflores y Jesús María no se incluyeran sanciones para los funcionarios, porque se pensó que era imposible que estos cometieran un acto discriminatorio hacia los vecinos. Sin embargo, hubiera sido oportuno considerar que se trata de actos prohibidos. Varias ordenanzas han dispuesto que también podrán formularse denuncias contra el personal de empresas privadas²⁹.

Mecanismos de denuncia vecinal

En la mayoría de ordenanzas se especifica a una o varias instancias municipales como responsables del cumplimiento de la norma. Normalmente se trata de la gerencia de Desarrollo Social, la gerencia de Fiscalización y la Policía Municipal.

En algunos casos se establecen procedimientos para la intervención de los ciudadanos³⁰. En Arequipa se señala que la identidad del denunciante quedará protegida para evitar posibles represalias. Si la denuncia carece de asidero real, se aplicará al denunciante la sanción prevista.

En el Callao, además de encargarse la recepción de denuncias a las gerencias de Seguridad Ciudadana, Desarrollo Económico y Recepción Documental, se precisa también que las denuncias pueden

²⁸ La ordenanza regional de Lambayeque prohíbe las expresiones discriminatorias, pero no llega a establecer una sanción para los infractores.

²⁹ Andahuaylas, Jesús Nazareno, Matahuasi, Belén, Canchas, Jesús María, Huancavelica, Huancayo y Canchis.

³⁰ La ordenanza de Matahuasi señala que se implementará un procedimiento de denuncia para quienes infrinjan la Ley de Atención Preferente.

realizarse por vía telefónica o por correo electrónico (art. 14). Se especifica que es función de la Municipalidad asistir legal y gratuitamente a las personas afectadas por la discriminación que no tengan recursos económicos (art. 12, c).

En el distrito limeño de Miraflores se canaliza la denuncia directa de los ciudadanos a través de la Defensoría del Vecino, que cuenta con una dirección de correo electrónico específica y que está obligada a realizar las investigaciones correspondientes. Esta labor no impide que la subgerencia de Fiscalización y Control realice las acciones pertinentes. Esta iniciativa de la Municipalidad de Miraflores debería ser incorporada en los demás distritos.

En Villa El Salvador, a partir de la denuncia, se dan cinco días de plazo a la subgerencia de Fiscalización y Control Ciudadano para realizar la correspondiente investigación. En Belén la denuncia se realiza ante la mesa de partes de la Municipalidad, pero será canalizada a la Comisión de Justicia, Paz y Derechos Humanos del Vicariato de Iquitos y esta entidad se encargará de las indagaciones. Es el único caso donde una entidad no estatal ejerce estas funciones.

Capacitación

Varias ordenanzas han dispuesto la realización de programas de capacitación sobre temas de no discriminación, dirigidos al personal de la institución y a la población. Muchas veces se dispone que deberán incluirse temas de derechos humanos. Hasta el momento, se han llevado a cabo numerosas actividades de capacitación y muchas acciones de difusión en los medios de comunicación locales, especialmente la radio. La Defensoría del Pueblo y las organizaciones de la sociedad civil han participado activamente en la difusión de las ordenanzas y la capacitación del personal de los gobiernos municipales o regionales.

El problema reside en que la mayoría de medios mantienen y refuerzan estereotipos discriminatorios por motivos raciales, sexuales o de lugar de residencia. Al respecto, solamente la Municipalidad de Andahuaylas ha precisado que la prohibición de cometer actos discriminatorios incluye a los medios de comunicación.

Principio de norma más favorable

Las ordenanzas de Cajamarca y Belén y las ordenanzas regionales de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica son hasta comienzos de 2010 las únicas que establecen que, cuando existan dudas sobre la interpretación o la aplicación de su texto, prevalecerá el criterio más favorable para la protección de la víctima de discriminación. Este principio debería ser asumido y hallarse generalizado.

Las ordenanzas regionales

Dado que la ordenanza de Lambayeque tiene un carácter más programático, en las siguientes líneas nos referiremos a las ordenanzas de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Junín.

En materia laboral, las ordenanzas regionales prohíben restringir la oferta de empleo o limitar el acceso, el ascenso o la permanencia en un puesto de trabajo según algún criterio discriminatorio. De manera taxativa, se prohíbe las exigencias de pruebas de embarazo o VIH, así como establecer como impedimento para acceder a un puesto laboral ser padre o madre, una situación que es muy frecuente en algunos lugares del país.

Se dispone también la prohibición de incluir como requisito para la contratación la presentación de una fotografía reciente o «buena presencia», criterio que, por iniciativa del Ministerio de Trabajo debería universalizarse mediante una norma nacional, dado que estos dos requisitos tienen una frecuente carga discriminatoria.

Con la finalidad de alcanzar mayor precisión, las ordenanzas de Apurímac y Huancavelica establecen también que están prohibidas las diferencias discriminatorias en remuneración, viáticos, comisiones, capacitaciones, prestaciones sociales y demás condiciones laborales, para trabajos iguales sobre la base de una causal discriminatoria. De esta manera, ambas ordenanzas llegan a ser más precisas que el propio decreto 019-2006-TR donde, en líneas generales, se señala que la discriminación en materia laboral es una falta grave.

En el ámbito educativo, las ordenanzas disponen que no se puede negar el ingreso, expulsar o aplicar sanciones disciplinarias o presiones a los estudiantes por razones discriminatorias y se incluye entre estas: apariencia física, vestimenta (que afecta a los más pobres

que no pueden adquirir uniforme o a los niños que usan ojotas), creencias políticas o filosóficas, orientación sexual o identidad de género, filiación o estado civil de sus progenitores. Tampoco puede discriminarse a una estudiante por estar embarazada, como ya señala el Código del Niño y del Adolescente.

Las ordenanzas regionales establecen la prohibición de transmitir información en el ámbito educativo que pueda propiciar actitudes discriminatorias o considerar como inferiores a determinados grupos sociales. Igualmente, no se debe impedir el derecho a la educación en quechua a las personas campesinas. En rigor, este debería ser un derecho de toda la sociedad.

De igual forma, por primera vez se busca enfrentar la discriminación religiosa en el ámbito educativo, estableciéndose que queda prohibido obligar a los miembros de la comunidad educativa a asistir a actividades o clases religiosas en cualquier nivel educativo. Este artículo evidentemente se refiere a la presencia de la religión católica, obligatoria en muchos centros educativos.

En materia de salud, las ordenanzas regionales establecen que está prohibido negar o condicionar la atención médica por motivos discriminatorios, incluyendo la situación de pobreza. Se busca también garantizar que se atienda en quechua a todas las personas que lo necesiten.

Desde el punto de vista cultural, para las mujeres campesinas resulta muy importante la obligación de contar con salas de parto adecuadas para el parto vertical, entre otras necesidades culturales. También debería plantearse la existencia de casas de acogida para que los familiares directos de la gestante puedan acompañarla y el parto en un centro de salud no constituya una ruptura con su entorno cotidiano.

En cuanto a las personas con discapacidad, las ordenanzas regionales plantean modificar numerosas construcciones para dotarlas de acceso, ambientes y corredores adecuados, así como adecuar el diseño de las ciudades, especialmente en lo que se refiere a pistas y veredas, mediante rampas y la adecuación del tamaño de las veredas para su uso por personas con discapacidad.

El cumplimiento de este artículo implicará diversos gastos por parte de las municipalidades de los cuatro departamentos. Solamente

en Huamanga recientemente se han ensanchado muchas veredas del centro histórico, se han construido rampas y se han establecido varias calles peatonales.

Para los sectores que padecen algunas formas específicas de discapacidad, las ordenanzas establecen que se deberá atender a quienes requieran formas de comunicación alternativas debido a una discapacidad auditiva o visual.

Violencia política

Las tres regiones fueron muy afectadas por la violencia, directamente ligada con el menosprecio de la vida de los campesinos, producida durante los años ochenta. De hecho, en muchos casos las fuerzas de seguridad se comportaron como si los campesinos fueran seres prescindibles, matando a decenas de ellos y asumiendo que nunca serían procesados por tales crímenes.

Debido a ello, las ordenanzas de Apurímac, Ayacucho y Junín disponen que las conclusiones y recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación sean materia obligatoria de enseñanza en todos los niveles educativos. Igualmente, ambos gobiernos regionales se comprometen a implementar dichas recomendaciones y a aplicar en la región el Plan Integral de Reparaciones. Los tres gobiernos regionales han considerado necesario promover la inserción en la sociedad de las víctimas de la violencia.

Cumplimiento

En el distrito limeño de Miraflores, el escándalo producido por la detención y tortura de cuatro jóvenes de San Juan de Lurigancho en las inmediaciones de Larcomar afectó sustancialmente la imagen del municipio mirafloresino, impulsándolo a tomar medidas para enfrentar las prácticas discriminatorias. La Municipalidad difundió la ordenanza en las publicaciones municipales y, para asegurar su cumplimiento, cuenta con inspectores y agentes especializados, como la Defensoría del Vecino, que han tenido permanente actividad al respecto. En general, se aprecia que en los distritos residenciales limeños las municipalidades tienen mayores posibilidades de hacer cumplir sus propias normas. Por eso hay un marcado contraste entre

Miraflores y las municipalidades del interior del país respecto de los carteles contra la discriminación.

En el nivel de las instancias estatales debe destacarse los casos de las municipalidades de Abancay y Andahuaylas, así como las de Huamanga, San Juan Bautista y Jesús Nazareno, que se han mostrado muy comprometidas para enfrentar problemas concretos como los derechos de las personas indocumentadas y la discriminación lingüística, para contrarrestar la cual han incorporado personal que habla quechua en la atención al público en diferentes áreas.

En municipalidades y gobiernos regionales, las prácticas discriminatorias parecen haber disminuido marcadamente. Por ejemplo, mientras hace pocos años el servicio de serenazgo de Huancayo y Ayacucho hostilizaba los locales *gays*, ahora estos funcionan sin mayores cortapisas. Los participantes en los talleres sobre discriminación insisten en que la mayor discriminación hacia los campesinos se produce en el Banco de la Nación, en el trato a las mujeres que cobran el subsidio del programa Juntos. Igualmente se señala que todavía hay funcionarios de la RENIEC que maltratan a los campesinos.

El movimiento contra el racismo

El movimiento contra el racismo en el Perú es sumamente incipiente y reducido, pero ha tenido importantes logros. Podemos señalar sus orígenes en el año 1998, cuando la Sala Corporativa Transitoria de Derecho Público de la Corte Superior de Lima, en una sentencia del 2 de octubre de dicho año, señaló que los establecimientos abiertos al público podían seleccionar a sus clientes en el marco de la libertad de contratación y prohibió a INDECOPI intervenir al respecto (expediente 1720-98). Esta sentencia motivó un fuerte rechazo de la población, dirigentes políticos, medios de comunicación y especialmente de grupos afroperuanos y activistas por los derechos humanos. Se convocó a una gran manifestación de protesta ante uno de los locales racistas más conocidos, la discoteca The Edge. Meses después, el Congreso aprobó la ley 27049, que estableció la prohibición de discriminar a los consumidores.

Sin embargo, fue luego de la publicación del Informe Final de la Comisión de la Verdad —cuando quedó confirmada la relación entre el racismo y la violencia sufrida por miles de peruanos—, que un grupo de activistas vinculados a la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, a universidades y diversas instituciones decidieron agruparse y conformar la Mesa contra el Racismo, en agosto de 2004. Las actividades de la Mesa contra el Racismo han buscado sensibilizar a la población peruana respecto a esta práctica y a las manifestaciones más visibles de discriminación. De esta manera, frente al programa de televisión *La Paisana Jacinta*, que ridiculizaba a las mujeres andinas, se convocó a una serie de acciones públicas que incluyeron un plantón en la puerta de Frecuencia Latina, el canal que difundía el programa. Estas protestas llevaron a que el programa fuera cancelado.

Se realizaron acciones similares en Larcomar, frente a las discotecas racistas que funcionaban allí, así como en Plaza San Miguel, el Jockey Plaza y las principales tiendas de San Isidro, para denunciar la publicidad racista. En este último caso, la actividad se denominó «Operativo Cuerazos Peruanos». El «operativo» consistió en invitar a los transeúntes a posar como modelos frente a los locales conocidos por su publicidad racista. Se trata de promover la autoestima de las personas y denunciar que los criterios de belleza que manejan dichas tiendas son racistas.

Otra gran campaña de sensibilización fue el «Operativo Empleada Audaz», realizado en el balneario de Asia el 28 de enero de 2007, que buscó visibilizar las prácticas discriminatorias que sufren muchas trabajadoras del hogar. Para generar un efecto simbólico, centenares de mujeres ingresaron al mar vestidas con los uniformes que suelen usar las empleadas. Muchas de ellas eran trabajadoras del hogar que llegaron de otros distritos, pero la mayoría eran personas que deseaban expresar su rechazo al racismo que se vive en ese balneario, donde se introdujo la prohibición de que las trabajadoras ingresen al mar y la obligación de usar uniforme en la playa.

Los integrantes de la Mesa participaron con INDECOPI en acciones para detectar locales racistas y se pudo así verificar que era el caso de la discoteca Aura, en Miraflores, que recibió una elevada multa. La sanción más alta fue la clausura del Café del Mar en Miraflores, que nunca volvió a abrir sus puertas.

A partir del año 2007 se conformaron otras mesas contra el racismo en Sullana, Chiclayo, Abancay, Iquitos, Huancayo, Chimbo-te, Cusco, Sicuani y Arequipa. Todas ellas tuvieron mucho impacto local. Las actividades de cada mesa han sido distintas, según el contexto cultural. En Abancay se invitó a las instituciones de la ciudad a realizar alfombras florales, similares a las que se colocan en las procesiones, con mensajes contra el racismo. Asimismo, se ha realizado en tres años consecutivos la «búsqueda del tesoro», una actividad en la cual los participantes corren por la ciudad tratando de ubicar pistas de racismo y discriminación. Se realizó un concurso de dibujo escolar sobre el tema y se elaboraron polos con los dibujos ganadores.

En el Cusco se realizaron varias ferias para difundir esta problemática y se realizó un concurso de dibujo. En Chiclayo se realizó un Operativo Cuerazos Peruanos, frente a Saga Falabella, mientras en lugares donde no existen estas tiendas, como Andahuaylas y Urubamba, se han realizado en las plazas principales. En Huancayo se ha trabajado mucho con los jóvenes de todas las provincias donde existen ordenanzas contra la discriminación y en Sicuani se ha trabajado con funcionarios municipales y policías. En Ayacucho se han pintado varios murales contra la discriminación. En la mayoría de ciudades se ha realizado una campaña de difusión radial sobre las ordenanzas. En el caso de Ayacucho, Abancay y Andahuaylas, la campaña se realizó especialmente en quechua. Debe señalarse que las mesas contra el racismo han contribuido a gestar muchas de las ordenanzas contra la discriminación.

Desde el movimiento antirracista en las ciudades más comerciales como Lima, Chiclayo y Huancayo se ha escrito a centenares de empresas logrando que se eliminen requisitos discriminatorios de las ofertas de empleo. Expresiones como «buena presencia» o requisitos de edad —que eran muy frecuentes hace unos años— actualmente son casi desconocidas en los anuncios de trabajo.

El movimiento antirracista ha coincidido con la preocupación que tuvo la actual Defensora del Pueblo respecto a esta problemática. La Defensoría ha emitido dos informes sobre el tema y realizó una campaña de sensibilización en los medios de comunicación. Las oficinas defensoriales de Junín, Tacna y, especialmente, Arequipa lograron la promulgación de numerosas ordenanzas contra

la discriminación. Dentro del Poder Ejecutivo, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) ha exhibido una mayor sensibilidad al respecto, al pronunciarse sobre la situación de las trabajadoras del hogar y en el caso de las agencias funerarias que colocan a afroperuanos como cargadores en los entierros de lujo.

Conclusión

La lucha contra la discriminación es un proceso incipiente, en el cual diversas municipalidades, los gobiernos regionales, la sociedad civil y la Defensoría del Pueblo han tenido un rol muy importante.

Las primeras ordenanzas contra la discriminación representan un avance fundamental para la construcción de una sociedad más justa y más humana. De haber comenzado enfrentando la discriminación desde el punto de vista de los consumidores, han ido avanzando para lograr políticas efectivas de igualdad real.

Aunque todavía no existen políticas públicas nacionales para enfrentar el racismo y la discriminación, los pasos que se impulsaron desde 2004 pueden ser cruciales hacia el futuro. Racismo y discriminación se hallan presentes en las prácticas de muchas personas que no son conscientes de lo que implica su propio comportamiento. Depende de todos los peruanos comprometidos contra la discriminación mantenerse en el empeño de erradicar estas prácticas.

Bibliografía

- Ardito, Wilfredo (2003). El racismo en el Perú desde la perspectiva del derecho. En *¿Por qué algunas vidas en el Perú valen más que otras?* Memoria del Seminario sobre racismo y exclusión. Lima: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.
- Ardito, Wilfredo (2005). Etnicidad y discriminación en el Perú de comienzos de siglo. En *Informe Anual 2004-2005. Pobreza y Desarrollo en el Perú*. Lima: Oxfam.
- Ardito, Wilfredo (2007). *Manual contra la discriminación en la administración pública*. Lima: Asociación Pro Derechos Humanos / Oxfam.

- Ardito, Wilfredo (2009). *Reflexiones peruanas. Por un país sin discriminación*. Lima: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.
- Ardito, Wilfredo, María Heise & Fidel Tubino (1992). *Interculturalidad, un Desafío*. Lima: CAAAP.
- Bruce, Jorge (2003). Una perspectiva psicoanalítica. En *¿Por qué en el Perú unas vidas valen más que otras? Memoria del Seminario sobre racismo y exclusión..* Lima: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.
- Bruce, Jorge (2007). *Nos habíamos choleado tanto. Psiconálisis y racismo*. Lima: Universidad San Martín de Porres.
- Callirgos, Juan Carlos (1993). *El racismo: la cuestión del otro (y de uno)*. Lima: DESCO.
- Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (1999). *Informe alternativo al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*. Lima.
- De la Cadena, Marisol (1997). *La decencia y el respeto: raza y etnicidad entre los intelectuales y las mestizas cusqueñas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de Trabajo 86.
- Defensoría del Pueblo (2007). *Documento Defensorial N° 002. La discriminación en el Perú: Problemática, normatividad y tareas pendientes*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo (2009). *Informe de Adjuntía N° 005-2009-DP/ADHPD Actuación del Estado frente a la discriminación. Casos conocidos por la Defensoría del Pueblo*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Degregori, Carlos Iván (2003). Estaban muertos antes de morir. En *¿Por qué en el Perú unas vidas valen más que otras? Memoria del Seminario sobre racismo y exclusión*. Lima: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.
- Horna P. y otros (2002). *La Discriminación en el Perú. Desde las experiencias y percepciones de niños, niñas y adolescentes*. Lima: Save the Children.
- Manrique, Nelson (1999). *La piel y la pluma: escritos sobre literatura, etnicidad y racismo*. Lima: SUR.
- Mendoza, Amalia (1993). *Cuestión de piel: testimonios de racismo en el Perú*. Lima: ADEC-ATC- Asociación Laboral para el Desarrollo.
- Mesa contra el racismo de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (2005). *Racismo en el Perú: Cómo Enfrentarlo. Manual para Jóvenes*. Lima: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

- Oboler, Suzanne (1996). *El mundo es racista y ajeno: orgullo y prejuicio en la sociedad contemporánea*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de trabajo 74.
- Portocarrero, Gonzalo (2004). *Rostros criollos del mal: cultura y transgresión en la sociedad peruana*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Portocarrero, Gonzalo (2007). *Racismo y mestizaje y otros ensayos*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.
- Reid, Claire (2007). *Las múltiples caras de la discriminación en Abancay*. Abancay: APRODEH.

LOS MEDIOS: DE LOS «PARÁMETROS» A LA BANALIDAD

Luis Jaime Cisneros H.

El desarrollo gradual de internet como medio de información alternativo a partir del año 2006 marcó el ingreso de la prensa peruana al siglo XXI. Y 2010 probablemente representó un punto de quiebre en la consolidación de los medios electrónicos como herramienta de comunicación ciudadana. Los principales grupos de prensa peruanos, como El Comercio y RPP, crearon redacciones especializadas a tiempo completo en internet e impulsaron secciones multimedia —que les permiten competir con reportajes de la televisión— y dejaron atrás el esquema previo, de acuerdo al cual el mismo equipo de periodistas trabajaba para sus ediciones impresas y electrónicas. El Comercio se convirtió en el primer grupo en adquirir un portal de internet, tras anunciar en abril la compra y control de Perú.com, creado en 1997 y uno de los sitios de información independientes más consultados.

Hasta entonces, los medios virtuales no habían alcanzado tal grado de importancia e influencia en la escena política local, al extremo de que desde la presidencia peruana se instó al aparato estatal y a los simpatizantes del gobierno de Alan García a utilizar ese nuevo espacio para responder a las críticas a su gestión. García innovó, además, al autorizar a la secretaría de prensa presidencial para crear una cuenta en la red social Twitter a fin de informar sobre sus acciones, aunque tal vez le faltó audacia para crear una cuenta a su nombre.

La multiplicación de los *bloggers*, de la mano del desarrollo de sitios multimedia en diarios, radios y televisoras, caracteriza este nuevo escenario de la prensa peruana. La transmisión de información en tiempo real y el acceso y la participación del ciudadano de a pie en la producción de la noticia son las locomotoras que impulsan

esa dinámica en crecimiento. Una dinámica que, de mantenerse, indicará si estamos ante una revolución que alterará los hábitos de consumo de información o si acaso estamos solo ante una moda que, para muchos, se origina en Estados Unidos y se alimenta de la crisis financiera de los periódicos que los obligó inicialmente a ofrecer gratis el acceso a sus versiones en internet y que ahora, como sucede con el prestigioso *The New York Times*, los obliga a limitar el acceso a los cibernautas mediante ciertos cobros. Un proceso similar se registró con la versión electrónica del diario francés *Le Monde* y con el diario español *El País*. En esta etapa de florecimiento de la información vía internet, en el Perú todo acceso a información en el ciberespacio es gratuito —lo que quizá ayuda a explicar el auge de lectores por esta vía—, con la excepción del único diario financiero del país, *Gestión*, en manos del poderoso grupo de comunicaciones El Comercio.

Pero la tardanza de la prensa peruana para superar el umbral del siglo XXI no se explica por un retraso tecnológico, que dio lugar a que, transcurrida la primera década de la centuria, la irrupción de internet en el panorama de los medios de comunicación se hiciera avasallante. Entender el papel y la situación de los medios, y su retardo relativo, requiere mirar a la función que cumplieron los medios en la cuarta parte final del siglo XX.

Los males de origen, sin parangón

Dos episodios marcaron a fuego a los medios de prensa peruanos, arrastrándolos a una crisis sin precedentes en América Latina, que influyó tanto en su papel en la sociedad como en su desarrollo y, en particular, en la relación con lectores, televidentes y radioescuchas. En primer lugar, la expropiación de la que fueron objeto durante la dictadura militar nacionalista (1968-1980) y, en segundo lugar, la corrupción de cuello y corbata que hizo posible el «alquiler» de la línea informativa y editorial, pactado entre los dueños de los canales de televisión en la década de 1990 y el gobierno neoconservador de Alberto Fujimori (1990-2000). A esos factores hay que agregar, como una consecuencia, el espectacular imperio de una prensa

sensacionalista que, utilizada con fines políticos, en su afán de respaldar a Fujimori difamó a opositores y propagó mentiras en niveles pocas veces registrados en la región. De esto último persiste una suerte de colofón.

Todo ese paquete de males afectó y derrumbó la credibilidad de la prensa peruana, así como la confianza en ella. Politización, manipulación y tergiversación de hechos fueron carta de presentación de los medios de comunicación, configurando un perfil que deja mucho que desear sobre la calidad del producto y cuyas secuelas subsisten aún en el mercado, una década después de caído Fujimori. Esa situación distorsionó la percepción sobre el papel que debe jugar la prensa en sociedades democráticas, incluyendo la influencia que los medios y los periodistas ejercen y la respuesta del poder político.

Juntos, esos dos hechos —la expropiación de los medios y la corrupción de varios de sus propietarios— no tienen parangón en América Latina. Nunca antes un gobierno se apropió de toda la prensa escrita y televisada bajo el pretexto de entregarla a sectores organizados de la población, como campesinos, intelectuales y trabajadores de la industria, entre otros. Ese episodio, supuestamente inducido por asesores de la entonces Yugoslavia de Josip Broz «Tito» —que promovía la autogestión de empresas y se presentaba como la tercera vía al socialismo—, contribuyó decididamente a politizar los medios de comunicación en niveles sin precedentes en el Perú. En el ámbito latinoamericano, Cuba podría ser el único caso de la región comparable con lo acontecido en el Perú durante la década de los años setenta, al margen de algunos intentos en la Nicaragua de la era revolucionaria sandinista (1979-1990) por controlar la prensa. Pero el caso cubano surge en un contexto bastante distinto al peruano.

En el Perú de los años sesenta la prensa era presentada como un poder adicional a los tres poderes tradicionales de un Estado democrático: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Era el famoso «cuarto poder» del que se ha escrito con ríos de tinta. Esa prensa era la que con su poder mediático y su línea editorial influyó en la política petrolera nacionalista de los años sesenta (diario *El Comercio*) y en la difusión de ideas económicas liberales (diario *La Prensa*). El golpe militar de 1968 dejó a los medios, precisamente, como el único contrapoder frente a la maquinaria autoritaria de un régimen que abarcó todo el Estado.

Ese espacio de libertad se cerró en la madrugada del 26 de julio de 1974, cuando los militares tomaron posesión de los seis diarios que dominaban el entonces relativamente pequeño mercado de prensa local.

La expropiación de la prensa escrita, dispuesta por el general Juan Velasco Alvarado, fue el puntillazo final con el que los militares en el poder remataron su control de los medios de comunicación. La confiscación se había iniciado en 1970, con la toma de los canales de televisión y de las principales radioemisoras, como parte de una ofensiva política que el gobierno impulsaba contra la oligarquía y aquellos que se oponían a las reformas sociales gubernamentales. Para el gobierno, la prensa era un poder incómodo al que había que controlar y amordazar. Un poder que, según los gobernantes de la época, reflejaba sobre todo el punto de vista sesgado de sus dueños y de determinados grupos económicos, y no el interés de las mayorías.

La expropiación de 1974 coincidió con la visita a Lima del poderoso ministro de Defensa cubano Raúl Castro, hermano de Fidel Castro y actual presidente de Cuba. Mientras eso ocurría en el Perú, en Estados Unidos, dos semanas después, el 8 de agosto, el presidente Richard Nixon sorprendía al mundo con su renuncia, presentada para salvarse de una probable destitución, tras haber sido arrinconado por una investigación del diario *The Washington Post*, llevada a cabo por Bob Woodward y Carl Berstein, que abrió una trocha en el campo de la prensa. La histórica serie de reportajes del *Post* afirmó un papel de la prensa contrario al que se gestaba en el Perú y estimuló, en todo el mundo, el desarrollo del periodismo de investigación, que estaría ausente en la prensa peruana mientras los medios fueron controlados por el gobierno.

La confiscación de la prensa marcó las siguientes dos décadas de la vida política de una manera insospechada. El remedio resultó peor que la enfermedad: nació la «prensa parametrada». Los medios quedaron encasillados en un guión oficial del que no se podían apartar y la crítica desapareció. La expropiación mató la imaginación de los periodistas, apocó a la prensa y adormeció a una generación de comunicadores, algunos de los cuales habían visto con esperanzas ese momento de la historia peruana como la supuesta oportunidad para que la prensa cumpliera una mejor función social, más comprometida con la realidad del país.

Como resultado, en la década de los años setenta, un estilo monocorde y gris campeó en el puñado de medios escritos y audiovisuales que entonces constituían el espectro de la prensa peruana. Quedaban así sembradas las primeras semillas de los virus de la mediocridad y la corrupción en la prensa. El volumen *Prensa: apertura y límites* (Descó, 1975), mostró, apenas un año después del inicio de la experiencia peruana —desde una perspectiva ideológica de izquierda, teóricamente más cerca del poder de turno—, que los planes de pluralismo informativo y de acceso de las mayorías a los medios masivos eran ilusorios. Según ese análisis —que trasladaba a escala peruana el debate internacional de moda en esos años sobre el desequilibrio informativo entre países ricos y países pobres y la brecha norte/sur—, antes de la expropiación los diarios discriminaban la información de las agencias de noticias internacionales de acuerdo a simpatías políticas y daban a sus titulares un contenido ideológico anticomunista. Luego de la expropiación, la situación se volvió la inversa, con titulares que privilegiaban notas con enfoques anticapitalistas.

Para complicar la situación, hubo de darse un giro de timón en 1975, cuando la prensa sufrió las consecuencias de un viraje en el proceso político local, que pasó de estar dirigido por militares progresistas o de centro izquierda a las manos de uniformados conservadores y derechistas nacionalistas. El vuelco correspondiente se dio en los medios de comunicación, donde el contenido del discurso se inclinó hacia la nueva dirección.

La década perdida

La confiscación acabó en 1980, cuando los militares dejaron el poder y volvió a escena un gobierno democráticamente elegido. Cuando los militares dijeron adiós al poder, la democracia retornó al Perú con la victoria electoral del candidato conservador y ex presidente (1963-68), Fernando Belaunde Terry, el mismo a quien los militares habían derrocado en 1968 mediante el golpe encabezado por el general Velasco. Belaunde ganó a pesar de no ser el candidato favorito de los militares. Influyó notablemente en su victoria uno de los ejes

de su campaña electoral: la devolución de la prensa a sus legítimos propietarios, promesa que cumplió apenas inició su gobierno. Esta decisión dio origen a una luna de miel entre el gobernante democrático y una prensa —cuyos dueños y directivos habían apostado por su victoria— que tendría que renacer casi de sus cenizas.

En el Perú de la década de los años ochenta, el periodismo de investigación —de la mano de Enrique Zileri, César Hildebrandt, Gustavo Gorriti y Ricardo Uceda— sirvió para revalorizar la misión de la prensa, así como exhibir fortalezas y debilidades de los medios respecto al poder político. Varios episodios caracterizaron el poder de la prensa en esa década marcada a sangre y fuego por el surgimiento del narcotráfico y la cruenta guerrilla maoísta de Sendero Luminoso. Algunos de los más saltantes fueron las investigaciones y denuncias de la revista *Caretas* sobre el narcotráfico, retratadas en dos escándalos que remecieron a dos instituciones nacionales: el APRA y la policía. El primero de ellos fue el caso Langberg, que mostró las primeras ramificaciones del narcotráfico en la política y facilitó a Alan García el camino para su meteórica carrera a la presidencia en 1985. El segundo fue el caso del «padrino» Reynaldo Rodríguez López, que desnudó el nivel de corrupción de la policía y sus vinculaciones con los tentáculos del narcotráfico. Además, las numerosas denuncias de ejecuciones extrajudiciales de civiles, llevadas a cabo por militares en el marco de la guerra contra Sendero Luminoso y las masacres ejecutadas por la guerrilla contra campesinos, ilustraron también la capacidad informativa y la función fiscalizadora de la prensa.

En esa década de los años ochenta, Alan García inauguró una variante de relación con la prensa pocas veces registrada en América Latina, que continuó de alguna manera la pretensión contaminadora de utilizar los medios de prensa por el poder político. García, con 36 años de edad al iniciar su primer gobierno (1985-1990), desarrolló con *Caretas* —entonces el semanario político más importante del Perú— una relación de colaboración que puso en apuros la independencia de la revista. Esa nueva faceta presidencial fue luego perfeccionada por Alberto Fujimori, quien acabó siendo «el primer reportero del país» desde Radio Programas del Perú, la cadena radial más importante. Alejandro Toledo (2001-2006) no dejó atrás

esa práctica que Alan García retomó desde 2006 de manera más discreta.

Por esta vía, valiéndose de un estilo informal que puede ejercerse de manera abierta o a través de mecanismos no visibles, el presidente peruano de turno en los últimos 25 años se camufla de periodista y ejerce su poder con solo levantar el teléfono, como si fuese un rey omnipotente que tiene los medios a su servicio.

En una dirección contraria, las grandes denuncias de los años noventa se gestaron en el periodismo de investigación. Así lo corroboran los casos de los desaparecidos de la Universidad La Cantuta, asesinados por un escuadrón de la muerte del ejército, conocido como grupo Colina; el caso de las firmas falsas en el tramo final del gobierno de Fujimori, encaminado a lograr su inscripción electoral para los comicios presidenciales de 2000; y los lazos del empresario Fernando Zevallos con el narcotráfico, que en definitiva acabaron con el imperio de transporte aéreo que este había creado.

Pescando a río revuelto

Fujimori y Montesinos sabían que la prensa era el principal adversario con el que tendrían que lidiar desde el poder, una vez que se puso en marcha la maquinaria autoritaria del autogolpe del 5 de abril de 1992. No es gratuito que una de las primeras acciones de ese día fuera la ocupación de los medios de comunicación. Tampoco que la reversión de esta medida fuera luego uno de los primeros retrocesos, ante la presión internacional. El impase se superó posteriormente cuando el dinero borró la línea ética de los propietarios, que fue el siguiente movimiento para controlar la prensa. Vistos los hechos en retrospectiva, Vladimiro Montesinos, eminencia gris del gobierno de Fujimori y arquitecto de la captura de la prensa por métodos políticos no convencionales, no tuvo que hacer demasiado esfuerzo en la década de 1990 para lograr sus fines. Se limitó a ofrecer millones de dólares a los dueños de los principales canales de televisión en señal abierta. Guardando las distancias, se trata de la misma estrategia que siguió Estados Unidos en Afganistán, después del 11 de septiembre de 2001, para comprar el apoyo de tribus al candidato

favorito de Washington, lo cual hace recordar que el secreto más difundido en el Perú de los años noventa era que Montesinos trabajaba para la CIA.

Como era de preverse, el periodismo de investigación se convirtió en blanco del gobierno de Fujimori y Montesinos, que trató de arrinconarlo incluso mediante amenazas de muerte a los periodistas que se dedicaban a él. La aplanadora difamatoria que puso en marcha la dupla que gobernó el Perú de 1990 a 2000 buscaba acabar con ese nuevo papel que la prensa se había adjudicado mediante la fiscalización y denuncia de irregularidades. El semanario *Caretas* ya había puesto bajo los reflectores los principales casos de narcotráfico en los años ochenta y desde entonces fue una piedra en el zapato para las fuerzas armadas en casos de derechos humanos. Esa conducta fue la mejor expresión de profesionalismo pero, además, planteó en los hechos que la prensa debía cumplir también una función de conciencia moral de la sociedad, en una doble dirección: la denuncia, con fundamentos y sin distinguos, de quienes violen la ley, y la defensa del régimen democrático, condición para asegurar la vigencia de la libertad de prensa.

A lo largo de estas últimas cuatro décadas, la expropiación y la corrupción de la prensa fueron la respuesta dada desde el Estado al poder ejercido por aquellos medios de comunicación cuya labor podría haberse convertido en un obstáculo para sus fines políticos al margen de la ley. Ambas medidas desnaturalizaron la función informativa, educativa y de entretenimiento que teóricamente deben cumplir los medios de comunicación. Por esas dos vías se sentaron las bases de lo que hoy constituye la piedra angular de la prensa diaria peruana, escrita y audiovisual: la banalización de la noticia. La banalización ha impuesto un estilo sensacionalista que ha entronizado como eje de la noticia a la información de contenido policial: robos y asaltos, crímenes pasionales, maltrato familiar, secuestros, accidentes de tránsito y narcotráfico. Esos son los temas que dominan los noticieros de la televisión y las portadas de diversos tabloides.

¿Prensa es poder?

Desde la década de 1980, y a raíz de la experiencia de la expropiación, ser propietario de un periódico se entendió como sinónimo de poder en el Perú. No importa que el diario tenga un tiraje irrisorio en una ciudad de ocho millones de habitantes; lo que interesa es que el diario esté en vitrina, colgado en los kioskos para que la población lea los titulares y los recuerde. La prensa sensacionalista o «chicha» de los años noventa, basó su éxito en ese estilo de difusión popular.

El retorno de la democracia en 1980 provocó una reacción geométrica en la prensa peruana: los diarios se multiplicaron. En un abrir y cerrar de ojos, Lima pasó de tener media docena de diarios a más de doce, convirtiéndose ahora en la capital de América Latina con el mayor número de periódicos. Lo que es una ironía, tratándose de un país con niveles bajos de lectoría pero, al mismo tiempo, es un acierto en un país que lee solo titulares en los kioskos. La multiplicación del número de medios reforzó la noción de que la prensa era sinónimo de poder. Llegaron nuevas inversiones pero permaneció un bache gigantesco y difícil de superar: la credibilidad de la prensa y la confianza del público en ella quedó mellada desde la expropiación. En ese escenario, los esfuerzos de algunos medios de comunicación se centraron en esos años en cumplir una función orientadora de la sociedad y de defensa de la democracia, teniendo como punta de lanza el periodismo de investigación, que desplazó a un segundo plano la politización y la ideologización de la noticia.

La misión de la prensa es simple: informar hechos noticiosos. Su fortaleza, por lo tanto, radica en la credibilidad. En las democracias occidentales se señala que la prensa es sobre todo un contrapoder que permite prevenir —pero no siempre evitar— las tentaciones o resbalones autoritarios y poner bajo los reflectores la corrupción que corroe la sociedad. Pero en la realidad la prensa usa el poder que tiene: manipula o desinforma e incluso responde a intereses creados de los propietarios de los medios de comunicación.

Entonces, si información es sinónimo de poder, ¿en qué consiste el poder de la prensa? Aunque tener un público cautivo y leal es un signo de poder, el fundamento principal del poder de la prensa radica en su capacidad de influir en la opinión pública, reforzando o debilitando

la orientación de sus ideas sobre diversos aspectos, y de influir en las autoridades políticas de turno en torno a la toma de decisiones. Esa influencia, cuando es grande, puede promover o hundir a personajes e iniciativas y, a veces, influir decisivamente en una elección popular.

El poder de la prensa se mide a través de la respuesta del público o del gobierno a las señales que emite. Si los ciudadanos y los gobernantes tienen en cuenta la prédica periodística o si esta promueve percepciones nuevas o cambios de actitud sobre algún tema específico, entonces la prensa tiene poder.

En la etapa democrática, la prensa peruana —escrita y audiovisual— ha puesto en marcha campañas para cerrar filas en torno a determinados intereses políticos comunes, como ocurrió en contra del que fuera candidato en la campaña presidencial de 2006, Ollanta Humala. La prensa explotó el apoyo que recibió del presidente venezolano Hugo Chávez para presentarlo como la peor opción, destacando siempre lo negativo de sus propuestas. Parece evidente que la prensa influyó para que Humala perdiera la elección. El resto fue tarea de Alan García, quien polarizó el voto.

Algo similar ocurrió en contra del ex presidente Fujimori durante su juicio por violación a los derechos humanos, en 2008-2009. La cobertura informativa del juicio que derivó en la condena de 25 años de prisión fue sesgada: las declaraciones de testigos que podían favorecer su posición fueron relegadas a páginas interiores de varios diarios, en tanto que los testimonios que comprometían su situación figuraban en lugar destacado. Este sesgo permitió a seguidores y familiares del ex presidente alegar que él era víctima de una persecución política.

La tentación totalitaria

En el caso peruano ha predominado, en los últimos cuarenta años, una tentación totalitaria albergada por las autoridades nacionales para controlar o acceder al poder mediático. Esto ha inducido a la politización de la prensa y a una marcada ideologización de la información, que la lleva incluso a proponer, y en ocasiones imponer, la agenda política del país, además de marcar los temas de preferencia.

En ese contexto no debe llamar la atención que Alan García declarara en 2007, menos de un año después de haber iniciado su segundo mandato de cinco años, que percibía que la principal fuerza de oposición a su gobierno era la prensa. Una idea que, desde otras orillas ideológicas y con matices, también proclaman en Caracas el presidente Hugo Chávez, en Quito el presidente Rafael Correa, en La Paz el presidente Evo Morales y en Buenos Aires la presidenta Cristina Fernández de Kirchner.

En el caso peruano, la politización de los medios se da la mano con la concentración de la propiedad de los medios, iniciada hace más de una década y que ahora está en manos de cuatro grandes grupos empresariales:

- ECO, que agrupa a los diarios El Comercio, Depor, Gestión, Trome y Perú21; los canales de televisión Canal N y América; y el portal web Perú.com.
- La República: diarios El Popular, La República y Líbero; y el canal de televisión América;
- Epena: los diarios Correo, Ojo, Ajá y El Bocón.
- Radio Programas del Perú, propietaria de seis radioemisoras: RPP, Capital, Felicidad, Studio 92, Oxígeno y La Mega.

Este carácter empresarial-corporativo ha cambiado la cara a la prensa: la ha modernizado pero al mismo tiempo contiene elementos que conllevan un riesgo para la libertad de información. Porque la concentración de la prensa hace posible provocar manipulaciones concertadas o privilegiar determinada información de manera coordinada en detrimento de otras, en beneficio de un grupo o de una autoridad política. El temor a esos manejos se incrementa cuando un grupo como ECO, a través de sus periódicos, está a cargo de más de 35% de la circulación del mercado de la prensa escrita peruana. Lo que significa esa concentración es mejor apreciado si se tiene en cuenta que, con ese nivel de circulación, los diarios de este grupo concentran más de 80% de la facturación de la prensa escrita. Debe añadirse, sin embargo, que no hay evidencia de que los medios de comunicación ligados a este conglomerado coordinen entre ellos la presentación de las noticias. Es más, existe un código de ética en El Comercio que separa negocios familiares e información.

El caso de los «petroaudios» —el escándalo de un supuesto espionaje telefónico en esferas políticas y empresariales— suele ser mencionado como prueba de que este conglomerado de prensa actúa sin presiones ni concertaciones. Ese caso, que provocó la caída del gabinete ministerial presidido por Jorge del Castillo en el segundo semestre de 2008, puso bajo los reflectores el tema de la corrupción por primera vez durante el segundo gobierno de García¹. En el transcurso del caso, el diario *El Comercio* titubeó en liderar la denuncia, que fue difundida en primer lugar por América TV y *Perú 21*. En la misma coyuntura, *El Comercio* reemplazó a su director como consecuencia de un sorpresivo cambio de su directorio empresarial, que de inmediato despidió al director del diario *Perú 21*. Este último episodio despertó sospechas de presiones gubernamentales, luego de que diversas fuentes señalaran que la remoción de Augusto Álvarez Rodrich era un reclamo del presidente García respecto de un periodista crítico del poder.

Cuando el caso de los «petroaudios» parecía haber quedado en un segundo plano, concentrado en la esfera judicial sin ser un tema que enfrentara a la prensa con el poder, en marzo de 2010, el despido del ministro de Justicia Aurelio Pastor puso bajo los reflectores la tensión de las relaciones entre los medios y el gobierno de García. El ministro saliente acusó al grupo ECO de haber reclamado a García su renuncia, por considerarlo como parte del tinglado montado por el prófugo ex empresario de televisión Jorge Enrique Crousillat para reclamar judicialmente la devolución del canal América TV, que le perteneció hasta 2001, cuando lo perdió por deudas impagas. Pastor ha sido el primer personaje del gobierno de García en proponer que el Congreso investigue si la compra que hizo *El Comercio* de ese canal fue legal o producto de una componenda política. Además, el ex ministro ha deslizado críticas contra la concentración mediática, en una línea muy semejante a la que enfrentó al gobierno argentino contra el grupo Clarín en 2009. Pastor dejó sembrada la sospecha de que la influencia de la corporación El Comercio se ha convertido en una dificultad para el partido oficialista, el APRA, como ya

¹ El problema de este caso es que no correspondió a una investigación periodística profesional, como sugiere Gustavo Gorriti en su libro *Petroaudios* (2009).

lo había anticipado el caso de *Perú 21*. No parece casual que Alan García haya optado por el diario *Expreso*, propiedad de una rama de la familia Miró Quesada enfrentada con la que controla El Comercio, como periódico alternativo para publicar los artículos que antes enviaba al diario decano de la prensa peruana.

El pedido de investigación parlamentaria es interpretado como una represalia por la campaña mediática para que García destituyera a Pastor por el escándalo del indulto a Crousillat. Ese indulto y los planes legales de Crousillat para tratar de recuperar América TV marcó un antes y un después en la relación entre el gobierno y el principal grupo de prensa del país, que hoy exhibe una posición más crítica en contra del oficialismo. La campaña periodística en contra de la corrupción y la subliminal asociación con la flamante cúpula del partido oficialista —que costó el alejamiento temporal de sus cargos a los secretarios generales Jorge del Castillo y Omar Quezada, arrastrados por dos escándalos de corrupción diferentes a solo cuatro semanas de haber asumido sus nuevas funciones partidarias— ha sido señalada por analistas zahoríes y suspicaces como una prueba de un cambio en la relación con el poder político. Esta vez los medios sacaron los dientes, dejando atrás la excusa de que liderar y destapar el caso «petroaudios» crearía una crisis de gobernabilidad. Solo padeciendo de miopía puede dejar de estimarse este episodio como una demostración de influencia de los medios, que han enviado así un mensaje muy claro.

Periodistas sin poder

La concentración que caracteriza ahora el rostro de la prensa facilita nuevas lecturas de la influencia que tienen medios y periodistas. El periodista Raúl Vargas, con más de cuatro décadas de experiencia profesional y a quien las encuestas señalan como uno de los más influyentes entre quienes ejercen la profesión, sostiene que la prensa peruana de estos tiempos ha perdido calidad profesional y que los periodistas de estos tiempos carecen de poder en comparación con los de otras décadas. Es una apreciación que contradice la opinión que los políticos dicen tener acerca del papel de los periodistas, como se vio en el caso Pastor.

Una de las razones para la pérdida de calidad está ligada al empuje logrado por la prensa sensacionalista en la década de 1990 y a la falta de credibilidad que la caracterizó y que acabó desprestigiándola a los ojos del peruano de a pie. En parte, esto se refleja en que la sección sobre política nacional de la prensa escrita es hoy la menos leída por los peruanos (38%), siendo superada por las noticias del espectáculo (49%), deportes y policiales (47% cada una) que son las secciones favoritas de un diario, según una encuesta de la empresa Ipsos Apoyo en 2010. La preferencia por noticias relacionadas con hechos de sangre va en ascenso: en 2008 uno de cada cuatro lectores (24%) tenía interés por ellas, para trepar a 39% en 2009 y a casi la mitad de los lectores (47%) en 2010. Ello explica obviamente por qué en los medios audiovisuales, y en especial en la televisión, las noticias policiales dominan más de la mitad de los contenidos noticiosos, según una fórmula que apunta a liderar sintonía en detrimento de la información y de la salud mental de los espectadores. Stephen King o Quentin Tarantino hubieran tenido en el Perú una fuente de inspiración si hubiesen pasado un mes encerrados viendo noticiarios.

Los rubros informativos de política nacional y de cultura son los que se leen con menos frecuencia debido al desinterés que provocan en un público intoxicado desde hace más de una década por la banalidad. A fuerza de escuchar todas las noches noticias sobre crímenes, estas ya no sensibilizan a la población sino que alimentan el morbo. La encuesta de Ipsos Apoyo, que ha medido el mercado de prensa entre 2008 y 2010, muestra con claridad la tendencia de preferir noticias faranduleras, deportivas y policiales. No debe extrañar entonces que los diarios más leídos del Perú, según la misma encuesta, sean, en ese orden, el popular *Trome*, el tradicional *El Comercio* y el sensacionalista *Ojo*.

Aunque el sensacionalismo hizo decaer el prestigio, aumentó las ventas. Los principales grupos de prensa se percataron entonces de que sin un diario sensacionalista el mercado los dejaba atrás. El grupo *El Comercio* lanzó el exitoso diario popular *Trome*, que se ha convertido en la locomotora del grupo, desplazando de esa posición al tradicional *El Comercio*, que durante décadas fue considerado por la prensa extranjera como el diario de referencia en el Perú. El grupo

Erensa —que edita *Correo*— tiene en el diario *Ajá* un equivalente, y el grupo La República a *El Popular*. Estos tres grupos tienen a su vez un diario deportivo cada uno, como un instrumento adicional para copar el mercado.

La concentración ha relativizado la influencia de los periodistas que la población percibe como poderosos, según las encuestas. En 2009, Raúl Vargas (radio), Rosa María Palacios (televisión) y Augusto Álvarez Rodrich (prensa escrita) fueron mencionados como los tres periodistas más influyentes del Perú, en la encuesta anual de Apoyo. Pero, en realidad, el poder que se atribuye a ellos resulta bastante menor al que, siendo algo menos visible, detentan los grupos de prensa.

Vinculada de otra manera al poder, una nueva forma de hacer periodismo, que se consolidó como alternativa laboral en la primera década del siglo XXI, corresponde a los «lobistas» o asesores de imagen de políticos y del poder económico, que ofrecen servicios como intermediarios ante los medios de comunicación. Hoy están en expansión y se les encuentra en el sector público y privado, en busca del mejor momento para que su empleador hable con la prensa.

Politización que disgusta a los políticos

Una característica de los periodistas peruanos es la tendencia a atribuirse el derecho a opinar; pocos parecen dispuestos a limitarse a ejercer el papel de mensajeros o soldados de la información. En 2007, una marcha realizada en Lima en solidaridad con el cierre del canal venezolano RCTV acabó en una manifestación política militante, que contó con varios periodistas de televisión considerados líderes de opinión por encuestadoras como oradores en contra del régimen de Hugo Chávez, postura que sembró la duda acerca de si esa parcialidad se podría repetir en otros casos. Ese acto parecía dar la razón a Alan García cuando se quejaba de que los periodistas eran más activos en términos políticos que la oposición.

Es claro que al poder político no le gusta la politización de la prensa peruana, un sesgo que incluso en ocasiones permite a esta imponer la agenda política nacional insistiendo en un tema coyuntural

determinado. Esa situación se ha acentuado en el Perú del siglo XXI con la concentración de los medios de comunicación en grupos o corporaciones, que les permite dominar y repartirse el mercado. El caso del espionaje telefónico o el de «petroaudios» son botones de muestra de ello. Esa posición crítica de García hacia la prensa se asemeja en el fondo —aunque no en la forma— a la de otros gobernantes de la región. La principal diferencia es que García no hace públicos esos cuestionamientos sino que utiliza al efecto a parlamentarios de su partido, como en el caso de Pastor, que hizo sus denuncias desde Palacio de Gobierno y teniendo a su lado a un silencioso primer ministro Javier Velásquez. Lo que sí ha demostrado García hacia la prensa es discriminación con diarios opositores, como ocurrió con *La Primera*, diario vinculado al opositor Ollanta Humala, a cuyos periodistas se negó a responder en 2008, lo que generó la reacción condenatoria de la ONG Reporteros Sin Fronteras y del Instituto Prensa y Sociedad (IPYS). García revirtió luego esa actitud y hoy responde preguntas a todos los medios en improvisadas conferencias de prensa que concede tras participar en alguna actividad pública o privada.

El factor internet

La influencia del mundo virtual en la política peruana parece ir ganando cada vez más terreno desde que Alan García llegó al poder. La victoria electoral de Barack Obama en Estados Unidos, en 2008, apelando a las redes sociales de internet fue acaso determinante para que la clase política peruana se subiera al carro. Esta tendencia puede ser ilustrada por la llamada del presidente García a una cruzada de un ejército de *blogueros* que salieran al paso de la avalancha que inunda el ciberespacio con opiniones contrarias a su gestión. Nombres como «El útero de Marita», «IDL Reporteros» y «Desde el tercer piso», entre otros, son desde las redes sociales y en la web fuente de consulta o de difusión de denuncias o informaciones que los diarios peruanos no suelen ofrecer, a pesar del interés público en varios de los temas que se difunden por esa vía alternativa.

La irrupción de *blogueros* y cibernautas en el mundo virtual, para difundir hechos e ideas, tiene otro lado de la moneda: la irresponsabilidad

respecto de la información que proporcionan. Por esta vía se contribuyó significativamente a crear, en el caso Bagua, en junio de 2009, una de las mayores tergiversaciones noticiosas ocurridas en el Perú. Se propalaron versiones, sin comprobación, de un supuesto genocidio de nativos a manos de la policía, poniendo en tela de juicio las informaciones de las agencias internacionales de noticias que basan su eficiencia en la credibilidad y la fiabilidad. Los cibernautas crearon una burbuja que intoxicó la cobertura sobre Bagua y relanzó en el país el debate sobre el creciente papel que juegan en el mundo informativo.

No obstante, la pregunta se mantiene: ¿por qué los blogs o las bitácoras virtuales destacan por obtener primicias antes que la prensa tradicional? Esa realidad ha generado incluso algo infrecuente en América Latina: que los medios de comunicación, escritos y audiovisuales, sigan la pista de la noticia tomando como referencia a los blogs. Marco Sifuentes, autor de «El Útero de Marita», uno de los blogs más famosos del Perú, cree que en el éxito de los blogs confluyen una mezcla de factores que van desde la autocensura de algunos medios de prensa hasta la mediocridad del periodista peruano. Para Sifuentes, «el auge de los blogs está directamente relacionado con la desidia de cierta prensa en seguir la pista a casos que son, precisamente, los que derivan en primicias. Yo aprovecho los huecos que dejan los medios que no investigan, ubico los vacíos informativos, los temas que dejan a medias, y a partir de ahí trabajo sobre esa pista en solitario, atando cabos», dice el popular bloguero al resumir su método de trabajo que es, en esencia, el sentido común bien aplicado.

Dantón en el disparadero

El contexto en el cual surge el fenómeno blog en Perú se remonta al segundo semestre de 2006, cuando el gobierno de Alan García llevaba algunos meses instalado ya en el poder tras ganar las elecciones de ese año. Y el punto de partida es la divulgación afiebrada por los blogs de la historia detallada de que el flamante presidente tenía un hijo producto de una relación extramarital, llamado Federico Dantón, algo que ocultó durante la campaña cuando se refería a la cantidad de hijos que tenía. Había sido el periodista César Hildebrandt el

primero en revelar esa paternidad en un párrafo a mitad de texto en su columna del diario opositor *La Primera*.

Los blogs «Sobrevivencia» y «El Útero de Marita» fueron los primeros en explotar el tema porque ningún medio de comunicación tradicional quiso ganarse un pleito con el poder: «A fin de cuentas casi todos estaban entonces contentos con García», recuerda Sifuentes, quien sumó a ello que «algunos periodistas críticos del gobierno como Augusto Álvarez Rodrich o Rosa María Palacios esgrimieron argumentos de tipo moral para no abordarlo», aduciendo que se trataba de un hecho de la vida privada. Pero esa lógica no funciona en Internet porque en la comunidad digital todo el mundo cuenta su vida privada. «La vida privada no es un valor que hay que proteger y ahí están para prueba las redes sociales como Facebook», explica Sifuentes. «El día que se reveló el caso Dantón me di cuenta de que las visitas a mi blog pasaron de dos mil a seis mil. El buscador Google solo arrojaba blogs sobre Federico Dantón/hijo de García; en la prensa tradicional, nada. Todos los blogs se fueron en alza», acota el popular bloguero.

El caso Dantón encaja además muy bien con la cultura limeña del chisme, lo cual explica también el éxito logrado por los blogs. «De modo que —recapitula Sifuentes— ese fue el principio: nosotros no tenemos temor en publicar lo que obtengamos. Algo que no ocurrió en la prensa tradicional donde por temor a represalias del gobierno o debido a códigos de ética internos, no se hizo nada». Y los blogs publicaron versiones muy diferentes a la historia oficial ofrecida por García.

Desde ese caso, los medios empezaron a citar crecientemente a los blogs como referencia. Ese no fue el único caso emblemático. La primera vez que el (entonces) primer ministro Jorge del Castillo estuvo en problemas fue en 2008, debido a la denuncia en un blog que asoció la súbita llegada de publicidad estatal a un canal de televisión con antena fría (RBC TV) con la presencia del hijo del dirigente político en uno de los máximos cargos de la televisora. El desarrollo de los blogs ha generado que estos vayan ganando en influencia política, como grafica el caso Del Castillo y la televisora RBC. Sifuentes asegura que la influencia se acentuó «porque quienes se volcaron a informarse en internet fueron los líderes de opinión, que se dieron cuenta de que en los blogs había un espacio donde se dicen cosas

que la prensa tradicional omite. Esos líderes de opinión son los que hacen la agenda periodística a partir de los medios electrónicos». A pesar del auge, aún es prematuro asegurar si en el Perú estamos ante una moda importada o ante una revolución que cambiará la forma de hacer periodismo.

Influencia política y poder

La prensa escrita viene perdiendo capacidad para influir en las decisiones del gobierno y solo su alianza con la radio y con la televisión le permite mantener esa capacidad. La concentración de la propiedad de los medios demuestra esto último y, en especial, el caso del grupo El Comercio. Pelearse con ese conglomerado mediático es una batalla que uno debería evitar porque la partida podría estar perdida de antemano. Pero los diarios vienen perdiendo presencia y credibilidad ante el avance de internet. Todos los sondeos muestran esa tendencia (Universidad de Lima en 2007, PUCP en 2009, Ipsos Apoyo en 2010), como consecuencia de la cual actualmente no hay un medio escrito que no cuente con una versión electrónica que difiere de la impresa en un intento de sintonizar con los tiempos y demandas del mercado.

Los medios audiovisuales, en especial la televisión, tras el cambio de dueños en la primera mitad del siglo XXI, se han beneficiado de esta nueva situación para ir restableciendo su credibilidad y ganar gradualmente una cuota de influencia. El destape de los «petroaudios», que se hizo simultáneamente en América TV y *Perú 21*, tuvo más impacto gracias a la pequeña pantalla y en el caso del diario clasemediero acabó por inclinar la balanza que le costó el puesto a su director, Augusto Álvarez Rodrich. El propio periodista atribuyó su salida a presiones del presidente García, quién veía al economista y periodista como «una piedra en el zapato» por las sostenidas críticas a su gestión. Fue el único que pagó los platos rotos de la presión gubernamental. En América TV, la responsable de los programas informativos, la periodista Laura Puertas, sobrevivió porque para removerla era necesario un acuerdo de los propietarios del canal —el grupo El Comercio y el Grupo La República—, que no se produjo.

Según Mirko Lauer, columnista del diario *La República* y miembro del Consejo Editorial de América TV, los medios audiovisuales (radio y televisión) gozan de mejor salud y son los que mejor pueden influir en el proceso de toma de decisiones de las autoridades peruanas: «Influye RPP (Radio Programas del Perú, la principal emisora de noticias de Perú, de transmisión ininterrumpida) en su hora estelar de la mañana, entre 6 y 8; pero influye también la televisión cuando hay cierta coincidencia entre varias estaciones o un destape». Lauer precisa que «en los casos de destape es este el que influye más, antes que el medio mismo que lo difunde». «Los diarios no influyen casi nada» resalta Lauer, quien enfatiza que, «en cambio, todos los medios (prensa escrita y audiovisual) influyen en las decisiones judiciales: jueces con rabo de paja en alto porcentaje se sienten vulnerables ante cualquier presión. Asustar jueces es una actividad frecuente en los medios».

Todo ello no quita que una primera plana de *El Comercio* o *La República*, dos diarios opuestos políticamente, tenga todavía impacto en la clase política, aunque en general existe un gradual deterioro de la pérdida de influencia, admite Augusto Álvarez Rodrich: «Una buena portada sí tiene impacto. Más del que debería, porque los políticos viven pensando que todo lo importante ocurre en los medios, lo cual es obviamente falso»².

Los jueces en la tinta

El campo más claro de influencia de la prensa en todas sus versiones —y acaso el único de una influencia mayor— es el judicial, como indicaba Lauer. El director del Instituto Prensa y Sociedad, Ricardo Uceda, asegura que «es una relación donde la prensa refleja

² Una observación basada en mi experiencia de largos años en una agencia de noticias: no hay nada más potencialmente influyente que un medio de prensa internacional. Cuando este ejerce su poder reportando hechos, bastan solo 200 palabras, el promedio de un despacho, para elevar o demoler reputaciones. Son una pulga en la oreja, una piedra en el zapato. Curiosamente, en el Perú, si algo tienen en común Fujimori, Toledo y García es su poco interés por reunirse con la prensa extranjera acreditada en su país. Salvo cuando se trate de dar buenas noticias. Pero esa es otra historia.

a la sociedad real frente a una sociedad irreal que es la del sistema judicial». La corrupción en el sistema judicial facilita la tarea de la prensa. Pero este no es un tema característico del caso peruano; en otros países la prensa también presiona a los jueces en los procesos para condenar o absolver a una persona.

En algunos casos, la prensa transforma sus funciones informativas en una suerte de tribunal popular, ventilando determinados casos hasta lograr una reacción de las autoridades. Un ejemplo de ello es el de la revocatoria del indulto presidencial al empresario de televisión José Enrique Crousillat, ex mandamás de América TV, que se inició con una decisión judicial de reabrir un caso pendiente. Pero los más notorios ejemplos de presiones mediáticas se producen en cuestiones relacionadas con el mundo deportivo y del entretenimiento, como ocurrió en 2009 con los casos de la conductora de televisión Magaly Medina en contra del futbolista Paolo Guerrero; el de la cantante peruana Abencia Meza por el asesinato de su compañera sentimental; y el asesinato de la contadora Paola Vargas en Lima, presuntamente a manos de un «barra brava» del popular equipo de fútbol Universitario, conocido con el apelativo de «Bolón». Todos esos casos tuvieron una sobreexposición mediática que solo cesó cuando la justicia envió a prisión a los sospechosos en el marco de una fuerte presión de la prensa. Medina y Meza pasaron algunos meses detenidas y salieron libres luego de que los jueces examinaran sus casos fuera de los reflectores de la prensa.

La impresión que causa ese tipo de cobertura es que los casos podrían quedar impunes si no fuera por la prensa. Y sería ingenuo esperar que esa presión no pudiese afectar el desarrollo de un proceso judicial. El abogado César Nakasaki, defensor del ex presidente peruano Alberto Fujimori (1990-2000), recurrió a ese tipo de argumento para asegurar durante el juicio que su cliente estaba condenado de antemano por la prensa y que él debía librar dos batallas, en los tribunales y ante la opinión pública, para limpiar a su defendido de las imputaciones de los medios de comunicación. La declaración de Nakasaki obligó al tribunal que encabezó el juez César San Martín a precisar que estaba blindado contra las presiones de la prensa. En abril de 2009 ese tribunal condenó a Fujimori, de 70 años, a una pena de prisión de 25 años por delitos de lesa humanidad.

«Una de las cosas que más me sorprende en Perú es el poder de la prensa sobre las decisiones del Estado, lo cual parece más bien excepcional con respecto a otros países. Los medios, en ese sentido, son exhaustivos, machacones y logran cambiar decisiones o enfocar esfuerzos en algunos temas concretos», dice el periodista colombiano José Luis Varela, corresponsal en el Perú de la agencia de noticias France Presse. «En Colombia —según Varela— la prensa parece más profesional pero tiene una influencia muchísimo menor sobre las decisiones de gobierno, lo cual en parte se explica porque pasan tantas cosas allá que los escándalos duran pocos días e incluso pocas horas. Como contracara, la prensa peruana tiende en muchos casos a alinearse con una posición casi sin reflexión ni distancia, y a juzgar mucho más rápido que la justicia».

Credibilidad y desconfianza

La relación entre el público y los medios de comunicación (prensa, radio, internet y TV) no se ha deteriorado en los últimos cuatro años y los peruanos siguen teniendo confianza en ellos, según una encuesta del Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica, realizada en septiembre de 2009. El sondeo indica que entre 2006, primer año del segundo gobierno de Alan García, y 2009, la confianza fluctuó entre 55% y 48%. Un estudio comparativo de la prensa, hecho por la Universidad de Lima en 2007, señaló que los blogs en internet eran el medio de comunicación en el que más creían los peruanos (54%), por delante de las radioemisoras (47.6%), la televisión (46.8%), las revistas (44.9%) y los diarios (40.8%). Ese año, internet empezaba a consolidarse y ya ofrecía competencia a los medios tradicionales, que resultan superados por la ventaja que representa para la red virtual informar en tiempo real. La escasa confianza en la prensa escrita asoma como una evidencia de que no se ha recuperado de la crisis de credibilidad en la que cayó durante el régimen de Fujimori.

Los problemas de credibilidad de la prensa escrita subsisten aún, como lo refleja la encuesta de la Universidad Católica de 2009, según la cual apenas 30% considera «bueno» el contenido de las

noticias que ofrecen los diarios (58% «regular» y 12% «malo»), en contraste notable con el nivel que alcanzan la radio (59%), internet (55%) y la televisión (50%). Eso explica por qué los periódicos ocupan (con 9%) el último lugar entre los medios de comunicación que elegirían los peruanos para informarse primero, frente a la televisión que es el medio que prefiere la mayoría (55%) para estar al tanto de la actualidad noticiosa. La Universidad de Lima también ubicó a la «caja boba» (64.5% en 2007), como el medio preferido para informarse de temas políticos. Y en lo que se refiere a confianza en los contenidos informativos, en el sondeo de la Universidad Católica la radio lleva la delantera (72% confían en ella), seguida por internet (67%), la televisión (64%) y los periódicos (50%). En este escenario, la paradoja consiste en que la prensa escrita —que aparece rezagada respecto a la radio y televisión en cuanto a confianza— es la que arrastra a los medios audiovisuales, que se cuelgan de ella en el momento de establecer la agenda informativa.

La desconfianza tiene que ver con aquello que los peruanos definen como los principales problemas de los medios de comunicación en el Perú: corrupción, falta de objetividad y baja calidad de los contenidos, en ese orden, según el reporte de la Universidad de Lima. Esto, a pesar de que más de 55% de los encuestados considera que en la responsabilidad de informar han mejorado en comparación con la manera en que lo hacían en la era de Fujimori y de Vladimiro Montesinos. Que eso no ha sido suficiente para pasar la página negra de la función que la prensa cumplió en la década de 1990, se demuestra en que 36% de encuestados creen que se mantiene igual de mala en su misión de informar, en tanto que cerca de 9% señala que la situación ha empeorado.

La tentación del poder respecto a los medios está incorporada en la imagen popular de que estos influyen en las campañas electorales: 87% de encuestados sostiene que sí lo hacen. Y siete de cada diez peruanos creen que el apoyo favorece realmente al candidato. Lo que nos devuelve a uno de los puntos de reflexión de este texto: tener un medio de comunicación es sinónimo de poder. Los litigios judiciales en que están envueltos casi todos los canales de televisión, con ex propietarios que buscan recuperar lo que alguna vez les perteneció y perdieron, y las tensiones latentes en la familia accionista del

grupo El Comercio, así como la campaña de desprestigio contra su credibilidad emprendida por otra rama de la familia Miró Quesada propietaria del diario *Expreso*, son partes de esta incesante pugna alrededor del poder mediático.

Informar, pero con sangre

Desde la perspectiva del peruano de a pie, según las encuestas, la principal función que deben cumplir los medios de comunicación es la de mantener bien informada a la población. La segunda función que le asignan es educar y culturizar. A la vista de aquello que de hecho hacen los medios, cabe preguntarse si cumplir bien esa función equivale a presentar todo tipo de noticias sobre violencia urbana como parte del paisaje cotidiano, en una proporción que psicológicamente dibuja a un país con un perfil donde la barbarie predomina sobre la civilización.

Nos hemos convertido en un país acostumbrado a que la sangre esté cotidianamente presente en las noticias desde que Sendero Luminoso empezó degollando y colgando perros en los postes de alumbrado público en 1980. Saturar las noticias con hechos de sangre, como ocurre hoy, no contribuye a la salud mental de nadie; privilegiar esas informaciones para ganar sintonía o por imitar a otros medios de comunicación, a fin de no perder la competencia y el mercado publicitario, revela una seria crisis de identidad sobre la misión de la prensa. Una explicación dada por los periodistas es que el tema de la seguridad ciudadana es una de las mayores preocupaciones de los peruanos y, en consecuencia, se debe informar sobre los inquietantes niveles que va alcanzando la criminalidad en el país. En otras palabras, la sangre debe salpicar a la pantalla porque está presente en todos lados. No obstante, sorprende que ese tema monopolice el mercado, en detrimento de otros asuntos que quedan fuera de la agenda noticiosa. No es que tenga que darse buenas noticias; bastaría con otra mirada, más completa, a la realidad.

No parece existir esfuerzo para superar el patrón vigente, sino todo lo contrario. La intoxicación informativa —que reproduce el día a día de la calle, de la esquina del barrio, de los pleitos caseros,

de las infidelidades de los artistas— tergiversa la realidad y anula la crítica. Privilegiar los temas de sangre implica mantener latente en la población una sensación de miedo e inseguridad; una sensación que justificó medidas autoritarias en la década de 1990, cuando Fujimori disolvió el Congreso y asumió poderes dictatoriales con apoyo de las fuerzas armadas, usando como pretexto la amenaza que representaba Sendero Luminoso, colocado por los medios en posición de luchar por el poder y desatar un baño de sangre, ajusticiando a dos millones de peruanos como había ocurrido en la Camboya del cruento Pol Pot en la década de 1970.

La tendencia de la intoxicación informativa de favorecer propuestas de políticas represivas severas se ha mantenido en el segundo mandato presidencial de Alan García, quien como su antecesor, Alejandro Toledo, propuso sin éxito reimplantar la pena de muerte o un toque de queda para combatir el auge de la delincuencia. Los sondeos muestran una tendencia favorable a estas alternativas desde por lo menos 2004: más de 60% de limeños apoyaba entonces reimplantar la pena de muerte para delinquentes de extrema peligrosidad. Y el toque de queda en determinados barrios de la capital asomó como una opción válida para casi la mitad de la población limeña. Sin los medios de comunicación como mensajeros, no hubiese sido fácil crear ese clima favorable.

La banalización de la información impulsada por la televisión ha ido creando un consumidor de noticias ávido de chismes de la farándula local, a quien la política le resulta un tema ajeno del cual solo debe preocuparse en época electoral cada cinco años. La prensa descuida así una tarea pedagógica de ayudar a formar ciudadanos, y los esfuerzos por hacerlo son aislados o pasajeros. Los propios medios escritos bloquean noticias que no correspondan a ese patrón de consumo, sea por intereses políticos o económicos, atrapados además por la urgencia de no perder lectores y ofrecer al público de a pie lo que quiere leer. Ello ha influido para la migración de reportajes de investigación con denuncias de impacto político hacia internet y hacia revistas especializadas —con menor lectoría—, una escena que se ha vuelto moneda corriente en el mapa de los medios de comunicación peruanos. Esa información no encuentra lugar en los medios tradicionales.

La concentración de medios representa también un peligro por el riesgo de mezclar intereses privados y negocios con la función informativa, que es de servicio público. En el caso peruano, el grupo El Comercio tiene reglas que marcan la frontera entre una y otra actividad en salvaguarda de la libertad de expresión.

Coda (a modo de conclusión)

En el Perú el patrón vigente impone que los contenidos informativos aseguren altos niveles de sintonía, para lo cual la televisión dramatiza casos de la vida real que no deberían llegar a ser considerados como hechos noticiosos. La cobertura noticiosa refuerza la percepción de que la violencia se intensifica y de que solo poniéndola ante el público se puede ganar un espacio público para dar a conocer una determinada situación o drama de la vida real. Por esa vía, en lugar de sensibilizar, se ha terminado por banalizar la violencia urbana. Según el sondeo de la Universidad de Lima, 74.9% de limeños cree que la violencia ha crecido en los últimos años y que la televisión en señal abierta es el medio que más la incita. Las cifras de ese sondeo (2007) no dejan lugar para la duda: 86.3% de los consultados cree que los medios de comunicación incitan a la violencia, mientras solo 12.6% los limpia de responsabilidad. Pese a ello, hay una extraña fascinación por la violencia en un país donde la violencia marcó el día a día desde 1980 con el surgimiento de la guerrilla maoísta de Sendero Luminoso, considerada en su apogeo como una de las más crueles de las Américas. En 2010 no hay cómo escapar a la sangre que salpica de los medios de comunicación, salvo que uno sea parte del selecto circuito de algo más de 300 000 hogares que disponen de señal televisiva de cable, por la que se paga cada mes el equivalente a algo más de 40 dólares estadounidenses, y pueda acceder a otras posibilidades de información.

A pesar de lo que difunden los medios, Lima —donde cada cinco minutos se produce un delito, según la policía— no registra los niveles de violencia urbana que se dan en Río de Janeiro, Caracas o Ciudad Juárez, como para que se justifiquen los contenidos informativos que predominan en los medios. Estos contenidos fomentan

la violencia en un país marcado por profundos contrastes sociales, con una tasa de pobreza de 40% y con uno de los peores indicadores de educación pública en América Latina y el Caribe, por encima solo de Haití y Bolivia.

La prioridad que se da a determinados contenidos informativos en los medios de comunicación peruanos, en especial en la televisión, encajan parcialmente con lo que en Estados Unidos se define como «market-driven journalism» o «periodismo de mercado»³, un concepto que según Erik Neveu (*Sociologie du journalisme*, Paris, 2000) ha sido aplicado en momentos de crisis financiera del periodismo y de necesaria renovación ante el surgimiento de alternativas que ofrecen noticias en tiempo real, como internet. El *market-driven journalism* consiste en crear una jerarquía informativa en función del mercado, priorizando rubros y relegando otros de acuerdo a lo que lee, ve o escucha la población. En ocasiones esa jerarquización se determina con base en sondeos. De ese modo, por ejemplo, un medio prioriza noticias policiales o del espectáculo, dejando en un tercer plano información política nacional o de política internacional, que convocan menor atención del público. La encuesta de Ipsos-Apoyo de 2010 sobre preferencias noticiosas de los peruanos parecería ser prueba de ello. Se trata de un estilo que privilegia noticias de contenido emocional. Para hacerlo más rentable, las empresas reducen planillas, contratan más practicantes y promueven el empleo precario mediante contratos.

La principal función de la prensa en el Perú de hoy debe ser renunciar a ser el mensajero de una cultura de la muerte. Hay una vocación necrófila en los periodistas que transmite la falsa imagen de que en el país no hay más noticias que aquellas vinculadas con hechos de sangre. En nombre de mayores ventas y sintonía, los medios de comunicación mayoritariamente renuncian a buscar noticias (sociales, políticas, económicas) y se convierten en un inventario policial. Ese periodismo, si sigue imperando —por acción u omi-

³ Doug Underwood (1993). *When MBAs Rule the Newsroom: How the Marketers and Managers Are Reshaping Today's Media*. Nueva York: Columbia University Press; John Herbert McManus (1994). *Market-Driven Journalism: Let the Citizen Beware?* Londres: Sage.

sión—, contribuirá cada vez más a debilitar la autoestima de los peruanos y a embrutecernos.

En 2010 la prensa peruana sigue a la búsqueda de una identidad, con resabios de su pasado de corrupción, politización y sensacionalismo, que produjeron la desconfianza de los consumidores respecto a los productos que ofrece. Modernización y concentración han buscado superar ese lastre, pero con resultados que las encuestas demuestran insuficientes. Urge que recupere la credibilidad y que se refuerce un perfil independiente para tomar distancia del poder político y promover la crítica y la transparencia en la información. Su función debe de ser proveer las herramientas informativas que ayuden a identificar los problemas, de cara a prever y corregir sus causas, antes que castigar las consecuencias. Tomar un rumbo e informar son paradójicamente una tarea de gran responsabilidad política y un desafío, porque la concentración de la propiedad de los medios puede convertirse en una amenaza a la libertad de expresión si un día algún grupo de comunicación veta una información que pueda perjudicar sus intereses.

Con una prensa impregnada por la ligereza y el sensacionalismo como pautas, el periodismo de investigación asoma como la mejor ventana desde la cual la prensa puede ejercer poder con propiedad. Y para ello, en el siglo XXI, no hace falta un *Citizen Kane* sino una dosis de independencia, compromiso por la verdad y, obviamente, periodistas dispuestos a ser sabuesos. Un ejemplo es el caso del periodista Gustavo Gorriti y su equipo de reporteros del Instituto de Defensa Legal (IDL), que lanzó una página en internet con reportajes de investigación que ya provocó un escándalo político en el gobierno de Alan García, en abril de 2010, al revelar la corrupción de una agencia estatal que vendió títulos de propiedad por debajo de los precios del mercado en beneficio del tráfico del tierras.

En síntesis, en las últimas cuatro décadas ha existido una relación estrecha entre el poder y la prensa, con picos y bajas, primero por haber dependido del Estado en los años setenta y en los años noventa, cuando la corrupción estatal tejió una telaraña comprando medios de prensa, incluso asfixiándolos financieramente al privarlos de publicidad estatal. En 1985 Alan García inauguró el método que hizo escuela y que siguieron luego Alberto Fujimori y Alejandro Toledo.

La concertación de la primera década del siglo XXI y el riesgo de un monopolio informativo acabó creando una nueva y compleja situación, donde los medios agrupados parecen recuperar influencia frente al poder político, como lo refleja desde 2008 la a veces tensa relación entre el grupo El Comercio y el gobierno a partir del caso de los «petroaudios».

El reto para la prensa es terminar de afirmar ese nuevo perfil o sucumbir en el intento por incurrir en los viejos vicios. La concentración, como se ha dicho, es el rostro actual de los medios, aunque asoma como un arma de doble filo. Por un lado, puede robustecer financieramente a las empresas y hacerlas menos dependientes de la publicidad estatal, que en el pasado se utilizó como herramienta de presión para asfixiar a medios de comunicación incómodos para el poder de turno; pero también puede llevar a afectar la libertad de expresión cuando, por ejemplo, un conglomerado empresarial oculta una información que considera perjudicial para sus intereses. La estridente cobertura a la libertad condicional otorgada tras quince años de prisión a la estadounidense Lori Berenson —caso en el que la prensa contribuyó a exacerbar los ánimos, en lugar de ofrecer una serena reflexión sobre el controvertido tema de los subversivos que cumplen sentencia y buscan su reinserción en la sociedad— envió una poderosa e inquietante señal sobre la intolerancia que parece haberse apoderado de la sociedad peruana. Y dejó como mensaje subliminal que los peruanos prefieren la pena de muerte como sanción hacia los terroristas, opción que de algún modo mantiene al país en la senda de la violencia que desde 1980 se instaló en la sociedad y que la prensa ha preservado como una característica al margen del discurso políticamente correcto de que el Perú «es un país pacifista».

LAS NUEVAS ÉLITES DEL PODER: SUEÑOS ECONÓMICOS
Y PESADILLAS POLÍTICAS
Francisco Durand

Señal de los tiempos. Hotel Paracas, 1980, Conferencia Anual de Ejecutivos. Un grupo de industriales peruanos arrinconó al economista Roberto Abusada, recientemente nombrado viceministro de Comercio, acusándolo de ser el instigador de rebajas arancelarias que amenazan sus inversiones y las políticas proteccionistas que las favorecen. Veinticinco años después la hostilidad se ha tornado en alabanza. Abusada es el economista más influyente del país y dirige una poderosa consultora empresarial. Entre tanto, habiéndose adoptado una drástica rebaja arancelaria, numerosos industriales, luego de haber sido acusados de «mercantilistas», cerraron sus fábricas o cambiaron de actividad.

La anécdota ilustra los cambios entre las élites que han ocurrido en el Perú. Ahora «los de arriba» son otros. En este trabajo buscamos identificar a la cúpula del poder, entender cómo y cuándo cambió, reflexionar sobre el mapa de poder económico y la conexión que guarda con la clase política, y culminar con una reflexión sobre el poder discursivo de las élites y su manejo del todo social.

Una mirada al contexto nos indica que algo peculiar sucedió en el Perú, distinguiéndolo de otros países. El recambio de las élites se produjo luego de una larga y penosa transición del estatismo al libremercado que duró tres lustros, de 1975 a 1990. Justamente, la anécdota referida sucedió en el momento en que los industriales proteccionistas estaban perdiendo posiciones —y los economistas neoliberales acumulaban poder— pero cuando todavía no habían sido derrotados. Hasta 1985 las ideas del economista Abusada y de

la institución que lo apoyaba —el Banco Mundial— fueron rechazadas. Luego de 1990 la tortilla se vuelve y se consolida un status quo donde predominan los gerentes de empresas multinacionales, unas cuantas grandes familias que controlan grupos de poder económico y los profesionales y políticos que giran en torno a ellos.

El presente trabajo se ocupa de los personajes en posiciones de *poder económico y político*, aquellos al mando de corporaciones y del Estado, y que manejan grandes recursos materiales y organizativos que afectan el todo social. Tal es el sentido que C.W. Mills le dio a su obra *The Power Elite*¹. No nos ocuparemos entonces de élites culturales, educativas o religiosas; tampoco de líderes de sindicatos y federaciones campesinas; ni de los empresarios que tienen una posición intermedia, sean formales o informales; sino de aquellos pocos que están en la cúspide de la pirámide y cuyo número no pasa de unos cientos.

Aunque existe una base teórica para estudiar a las élites y sus procesos de reconfiguración en la década de 1980 —periodo de grandes crisis y adopción de nuevos paradigmas²—, no se encuentra en el Perú mayores estudios de este tipo³. En efecto, sabemos muy poco sobre el origen y los mecanismos de ascenso y vida social de las élites neoliberales. Ciertamente, las crisis se han estudiado, pero más como grandes episodios de cambio económico y político, no como coyunturas que reconfiguran las alturas de la sociedad.

Se intenta aquí llenar ese vacío sobre la base de investigaciones realizadas por el autor acerca de los empresarios. Asimismo, se recurre a los trabajos que echan luces sobre ciertos aspectos de los nuevos poderes económicos y políticos⁴ y el ascenso de los economistas a

¹ Mills, C. Wright (1959). *The Power Elite*. New York: Oxford University Press, pp. 3-4.

² Dogan, Mattei (2003). *Elite Configurations at the Apex of Power*. Brill: International Studies in Sociology and Social Anthropology. En Dogan, Mattei y John Higley, eds. (1999). *Elites, Crisis and the Origins of Regimes*. New York: Lanham y Littlefield.

³ Una excepción importante es el ensayo de Adolfo Figueroa (2002) *Economic Elites and Social Capital*. Lima: Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD214.pdf>.

⁴ Ver Álvarez Rodrich, Augusto ed. (1993). *El poder en el Perú*. Lima: Apoyo; Vásquez, Enrique (2000). *Estrategias del poder: grupos económicos en el Perú*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico; Castillo Ochoa, Manuel y Andrés Quispe (1996). *Reforma estructural y reconversión empresarial: conflictos y desafíos*. Lima: DESCO.

la cúspide profesional⁵ y a investigaciones sobre el ciclo político, la naturaleza del fujimorismo y el fenómeno de modernización autoritaria que puso fin a la crisis y aceleró el cambio⁶. Finalmente, recurrimos a la abundante información cuantitativa de grandes empresas y las noticias sobre gerentes y dueños de los grupos económicos.

La cadena de hipótesis es como sigue. Ha ocurrido una reconfiguración drástica de la sociedad a fines del siglo XX, generada por factores internos y externos que se combinaron en un raro contexto de transición larga y dolorosa. La principal consecuencia es que se acentuó la concentración del poder económico, ahora conformado por un pequeño núcleo de grandes corporaciones. La nueva élite económica es menos numerosa y bastante más homogénea que la política. Tiene más estabilidad. Opera acomodándose a políticos que provienen tanto de los partidos tradicionales como de canteras independientes y que rotan en el poder de acuerdo al ciclo político. Ese núcleo económico ha fortalecido su poder estructural, perfeccionado y ampliado su poder directo sobre el Estado e incrementado su influencia sobre el sistema político; sin embargo, al mismo tiempo sufre de un debilitamiento de su poder discursivo. Tanto las élites económicas como la clase política ligada a ellas enfrentan desde el año 2000 una situación políticamente más álgida, resultado de protestas intermitentes de masas descontentas y el surgimiento de candidaturas «anti sistema»; todo lo cual genera mayor incertidumbre política. Sin embargo, dado el alto nivel de dispersión y desorganización social y política de las masas, las élites tienen una aceptable probabilidad de mantenerse en el poder.

Interpretando el cambio

¿Qué factores y circunstancias anteriores y recientes explican que se haya reconfigurado de modo tan drástico el poder en el Perú de la

⁵ Conaghan, Catherine M (1997). Estrellas de la crisis: el ascenso de los economistas en la vida pública peruana. *Pensamiento Iberoamericano* n°. 30, pp. 177-205.

⁶ Cotler, Julio y Romeo Grompone (2000). *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos; y Dammert Ego Aguirre, Manuel (2001). *Fujimori-Montesinos: el estado mafioso*. Lima: El Virrey.

década de 1990? ¿Quiénes comandan ahora la economía? ¿Qué ha pasado con los otrora poderosos militares? ¿Qué peso tiene la clase política en relación a las élites económicas y qué tipo de nexos han establecido? ¿Qué capacidades de dirección muestran? ¿Qué posibilidades tienen de mantenerse en el poder? Para responder estas preguntas es necesario ubicarnos en el contexto y hacer algunas reflexiones y comparaciones que permitan explicar mejor la transición elitaria y sus resultados.

Primero, la historia nos revela que en el Perú ocurrieron hechos y procesos que han generado una situación donde predomina una circulación entre élites viejas y nuevas antes que una fusión entre ellas⁷. Notamos que los ciclos de ascenso y descenso se producen en un contexto de crisis económicas y políticas, y que el cambio se hace más lento y penoso cuando ocurre un empate entre élites viejas y nuevas.

Segundo, y complementariamente, el Perú muestra gran inestabilidad histórica en la cúpula del poder, hecho que contrasta bastante con el caso de Colombia. En el caso peruano han ocurrido múltiples recambios entre élites militares —después de la independencia, con la revolución del general Juan Velasco de 1968 a 1975— y varias sucesiones bruscas entre élites económicas —el predominio o liderazgo económico pasó de comerciantes guaneros a hacendados del azúcar y el algodón aliados a enclaves exportadores extranjeros, luego a industriales modernos y a jefes de grupos de poder económico aliados a multinacionales—. En Colombia se observa una tendencia de los civiles privilegiados a resistir el cambio brusco y más bien a generar las condiciones para una fusión entre viejas y nuevas élites de poder. Las élites oligárquicas se han adaptado a la modernización y las élites emergentes han aceptado su liderazgo, sin que haya existido oportunidad para que militares o populistas radicales se erijan como reemplazantes en el poder. Recordemos que un aspirante, Jorge Eliécer Gaitán, fue asesinado en 1948 y su liberalismo radical reprimido violentamente. Luego de la guerra civil (1948-1953) y el ascenso momentáneo de los militares

⁷ Cabe anotar que se detecta cierta continuidad al mantenerse en la cúspide unos pocos grupos de poder económico nacionales y partidos como el APRA.

al poder (1953-1957), la vieja oligarquía y los políticos liberales y conservadores colombianos forjaron el Frente Nacional para sacar a los uniformados del camino y volver a reinar. Al mismo tiempo, las élites económicas y políticas civiles han asimilado bastante bien a los empresarios y profesionales modernos y han resistido con éxito las diversas ofensivas guerrilleras⁸.

Tercero, el reciente proceso de circulación de élites peruano, como otros anteriores, ocurre en circunstancias donde se combinan crisis económicas y políticas, y gran influencia de factores externos. Estas circunstancias y fuerzas debilitaron considerablemente a las viejas élites populistas y militares, y a las élites económicas. En la década de 1980, el reloj del cambio caminó lento debido al hecho peculiar de que ocurrió un largo empate entre las fuerzas populistas y socialistas y las neoliberales, empate que debilitó al país al prolongar las crisis⁹. Este tipo de procesos dan al Perú un tinte especial, a pesar de algunas similitudes con países que hicieron transiciones parecidas que reconfiguraron a las élites de modo autoritario. El contraste con el caso de Chile es evidente. En el Perú no ocurrió un hecho —el golpe del general Augusto Pinochet en 1973, en medio de una crisis recesiva e inflacionaria y debates paradigmáticos sobre la economía— que significara un punto de quiebre sino más bien sufrió un periodo largo donde se sucedieron idas y venidas. Solo en 1990, al ascender Alberto Fujimori al poder, se rompió el empate y se inició la continuidad de políticas. El independiente y pragmático Fujimori fue elegido en una campaña apoyada por la izquierda y el APRA, pero abandonó rápidamente a sus aliados y se acomodó a las fuerzas externas y a los militares para imponer de modo crecientemente autoritario el paradigma neoliberal. Como en Chile, el autoritarismo sirvió para

⁸ Con ayuda de EE.UU., también se ha eliminado a los grandes carteles de la droga. Como bien decía Pablo Escobar, jefe del cartel de Medellín, «He perdido por enfrentarme a una mafia más poderosa, la mafia política». Es esta una historia de continuidad de dirección y adaptación en la cúpula del poder y de sujeción a ella, por las buenas o las malas, en el caso de los grupos sociales de abajo.

⁹ Esta dolorosa transición tuvo consecuencias sociales importantes en tanto agravó la debilidad del capital nacional y se generó un efecto disolvente mayor en la estructura de clases populares asalariadas y campesinas y en la propia clase media. El resultado final fue la conformación de una estructura social más diferenciada y compleja, menos integrada y potencialmente inestable.

acelerar el cambio, pero en el Perú este llegó un tanto sorpresivamente, cuando la clase empresarial nacional —no tan desarrollada como la chilena— se había debilitado en la crisis, no pudiendo participar en las oportunidades que se abrían con las políticas de mercado y cuando el deterioro institucional del Estado y de la sociedad civil se había acentuado. Como Pinochet, Fujimori sacó al país de la crisis, acelerando así el cambio, pero en un contexto donde el poder económico terminó concentrándose en las multinacionales al mismo tiempo que se debilitaban las formas de representación política y se debilitaba la estructura de clases sociales. El estilo, origen, métodos y políticas de Fujimori dio la impresión de que los dictadores de Perú y Chile tuvieran fuertes similitudes, de allí que se tildara al presidente de *Chinochet*. Si vemos el ritmo y momento del cambio, sus consecuencias y los resultados posteriores que allí se gestaron, la transición peruana fue distinta a la chilena por ser más larga y complicada, aunque ambos países se dirigieran al mismo norte bajo el liderazgo de dictadores pro mercado. Los cambios de régimen político están entonces relacionados de modo complejo con el proceso de circulación de las élites en la era neoliberal. Las dictaduras de Chile y Perú facilitaron el recambio, aunque cada país lo inició en su momento y con su propio ritmo, pero no lo causó directamente.

Cuarto, a diferencia de países vecinos donde el orden neoliberal ha entrado en crisis —Bolivia con Evo Morales, Ecuador con Rafael Correa—, en el Perú las élites del poder neoliberales tienen una posición relativamente fuerte. Sin embargo, enfrentan problemas de manejo frente a las masas y los asalariados —que están siendo movilizadas por dirigencias contestatarias anti neoliberales—, operan con instituciones de gobierno débiles y enfrentan problemas de exclusión social.

Ejes teóricos

Para entender el caso peruano conviene recurrir a dos ejes teóricos: de un lado, los estudios sobre las élites y los recambios ocurridos en ellas cuando ocurrió la «doble transición» latinoamericana, a la democracia y la economía de mercado, en la década de 1980; y, de otro, los estudios sobre el poder económico en condiciones de globalización.

Investigaciones recientes sobre las élites aciertan al indicar que existe una «gran diversidad de situaciones nacionales»¹⁰. Si bien predominan fuertes diferencias entre países, que caminan a ritmos distintos, tienen en común pasar por crisis económicas y «grandes momentos de cambio en política»¹¹. Asimismo, entre las élites existe un fenómeno de interpenetraciones, es decir, desplazamientos elitarios de tipo horizontal, donde las élites pasan de una posición de poder económico a otra de tipo político y viceversa. En cuanto a sus niveles de cohesión, las élites económicas mantienen relaciones cercanas basadas en arreglos formales e informales que funcionan como redes sociales de articulación del poder, que les dan unidad. En esas redes, según lo sugiere un estudio sobre México, juegan un papel importante los *mentores*, personajes que apadrinan elementos jóvenes y que permiten un manejo social más organizado del poder y la influencia¹².

En el Perú, tanto el momento como el tipo de transición indican que el cambio se dio en medio de una crisis económica, social, política e institucional particularmente profunda y prolongada. Luego de ocurrida la transición, se formó una nueva estructura donde se notan especificidades internas de la élite económica —desplazamiento del capitalismo familiar, mayor peso de los gerentes, peso creciente del capital extranjero— y una curiosa mezcla de elementos nuevos y viejos en la «clase política». También se detecta el fenómeno de la interpenetración, que es particularmente importante en los casos de proyección del poder económico al político. Nuestras investigaciones indican que existe una «puerta giratoria» que conecta a los dos grandes agentes del poder, donde personajes van y vienen de las corporaciones al Estado o del Estado a las corporaciones. También encontramos a importantes mentores políticos y tecnocráticos, no solo de personajes reconocidos que brindan apoyo y patrocinio a personajes emergentes sino también de *think tanks* que juegan ese rol de manera más institucionalizada.

¹⁰ Dogan, obra citada, p. 2.

¹¹ Dogan y Higley, obra citada, pp. 6-7.

¹² Camp, Roderic A. Informal and Formal Networking among Elite Mexican Capitalists and Politicians. En la obra citada de Dogan y Higley, pp. 136 y 149.

Los elementos teóricos recién anotados sobre las élites del poder sirven para interpretar el caso peruano, pero para profundizarlo debemos considerar las teorías sobre el poder económico en sus tres dimensiones —estructural, directa y discursiva—. Estas tres dimensiones están mejor identificadas por los estudiosos de la economía política¹³ y de las empresas multinacionales en el siglo XXI¹⁴. Las investigaciones más amplias sobre poder económico y globalización indican que ocurren casos de un acelerado fortalecimiento del sector privado corporativo, a tal punto que algunos autores consideran que se sitúa «por encima» del Estado¹⁵. Esta situación de supremacía relativa, que se revela en un mayor poder estructural corporativo global y nacional, a la par de una creciente influencia política e ideológica, es más acentuada en los países que han experimentado un proceso de privatización precipitado y en contextos de inestabilidad, como es el caso del Perú. Cuando las grandes corporaciones alcanzan el poder suficiente para moldear instituciones y políticas públicas de modo regular, penetrando los aparatos de poder político, la situación se describe como una «captura del Estado»¹⁶. Este concepto es importante para nuestro análisis porque incluye mecanismos institucionalizados concretos de interconexión elitaria entre el poder económico corporativo y ciertas áreas claves del Estado y de la clase política.

Los determinantes del cambio

Los factores que en concreto han permitido un drástico cambio reciente en las alturas del poder tienen que ver con procesos internos y externos, correspondientes a momentos de crisis y luchas paradigmáticas.

¹³ Lindblom, Charles (1997). *Politics and Markets*. New York: Basic Books.

¹⁴ Fuchs, Doris (2007). *Business Power in Global Governance*. Boulder y Londres: Lynne Rienner.

¹⁵ Harrod, Jeff (2006). The Century of the Corporation. En Christopher May (ed.), *Global Corporate Power*. Boulder y Londres: Lynne Rienner, pp. 29.

¹⁶ Omelyancuk, Oleksiy (2001). Explaining State Capture and State Capture Modes: The Cases of Russia and Ukraine. Budapest: Central European University; Philp, Mark (2001). *Corruption and State Capture: An Analytical Framework*. Oxford: Universidad de Oxford, Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.

Todo ello se combinó para provocar una reconfiguración de élites, en un contexto de transición poco auspicioso. Se generó una estructura social desarticulada, integrada en la cúpula y desintegrada en la base de la pirámide social, ofreciendo beneficios tangibles y considerables para las élites y pocas oportunidades a las mayorías, pero en un clima económico sereno debido a la baja inflación y al mayor empleo en el sector privado y a una cierta estabilidad política.

La ocurrencia de una serie de crisis económicas recesivas e inflacionarias, profundas y duraderas, que se inician a fines de la década de 1970, creó un contexto favorable al declive definitivo de las viejas élites del periodo populista¹⁷. Entre 1971 y 1980, el país tuvo una tasa promedio anual de crecimiento del producto nacional bruto de 3.6%, bajando drásticamente a -1.1% entre 1981 y 1990, y manteniéndose siempre por debajo del promedio latinoamericano¹⁸. Esta baja *performance* estuvo vinculada a los vaivenes políticos y a la situación de empate antes descrita, que se retroalimentaron y terminaron forjando al fujimorismo, el movimiento político que inició el cambio elitario¹⁹.

La primera gran recesión ocurrió luego de la caída del gobierno estatista de Velasco, cuando en 1978 estalló una crisis recesiva e inflacionaria, acompañada tanto por reclamos de la derecha como por movilizaciones de la izquierda que exigían el retiro de los militares del poder. Luego, hacia 1983 el país volvió a caer en una recesión causada por desastres naturales y falta de inversión privada, que no se logró atraer a pesar de la apertura del mercado adoptada por el gobierno de Fernando Belaunde, elegido en 1980. En 1985 Belaunde fue reemplazado por el aprista Alan García, quien volvió a introducir políticas intervencionistas que ahuyentaron la inversión extranjera y produjeron una ruptura de relaciones entre el gobierno y el sector privado nacional. Sumada a ese cuadro la falta de crédito,

¹⁷ Acerca de las dos primeras crisis, de 1978 y 1983, ver Iguíñiz, Javier (1986). La crisis peruana actual: esquema para una interpretación. En Heraclio Bonilla (ed.), *Las crisis económicas en la historia del Perú*. Lima: Fundación F. Ebert y Centro Latinoamericano de Historia Económica y Social.

¹⁸ Banco Interamericano de Desarrollo (1992). *Progreso económico y social en América Latina*. Washington: BID, p. 306, Cuadro B1.

¹⁹ Ver al respecto Reyna, Carlos (2002). *La anunciación de Fujimori*. Lima: DESCO.

el gobierno enfrentó un grave problema fiscal, una recesión y una inflación sin precedentes. Este periodo se cerró en 1990, cuando Fujimori realizó el «cambio de rumbo» en dirección neoliberal; la economía empezó a crecer y estabilizarse a partir de 1992 —año del autogolpe presidencial— en un ambiente favorable a la inversión privada²⁰.

Un factor complementario del cambio fue la crisis del sistema de representación política. Su principal síntoma fue la aparición de los *outsiders*, nuevos dirigentes, independientes de los partidos tradicionales, que vinieron a ocupar un lugar central en la escena política porque los votantes ya no creían en los partidos. Debido a las crisis económicas recurrentes, el descrédito de los partidos creció en la medida en que estos se mostraron incapaces de manejarlas y de frenar la ofensiva insurgente de los grupos armados. Los partidos de gobierno se fueron desgastando por turnos. Primero le ocurrió a Acción Popular y al Partido Popular Cristiano (1980-1985); luego al APRA (1985-1990); y finalmente también a la izquierda legal, que fue afectada negativamente como fuerza política por la caída de la URSS, el debilitamiento del sindicalismo y la insurgencia armada²¹. Fue así el deterioro de la capacidad representativa de la vieja clase político-partidaria el que permitió la emergencia de los *outsiders*, figuras nuevas que introdujeron una dosis combinada de pragmatismo e improvisación, sin llegar a regenerar realmente el sistema político pero apoyándose mejor en el fortalecido sector privado. En realidad, el cambio trajo menor calidad representativa, al prevalecer el oportunismo y el aprovechamiento personal de cargos. En ese medio terminó primando el pragmatismo de los independientes y bajó la calidad del liderazgo político, lo que facilitó el acceso al poder de las nuevas élites económicas: era más fácil influir sobre los políticos recién llegados porque estuvieron dispuestos al acomodo. Cuando

²⁰ Boloña, Carlos (1993). *Cambio de rumbo*. Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado, cap. 2.

²¹ Aunque inicialmente se pensó que había «colapsado» el sistema de partidos (Tanaka, Martín. *Los espejismos de la democracia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1995, p. 32), luego quedó demostrado —sobre todo en el caso del APRA, el gran partido de masas del siglo XX— que el viejo sistema de partidos tenía cierta capacidad de recuperación.

llegaron a la presidencia, los *outsiders* tuvieron como primera iniciativa viajar a EE.UU. —Fujimori en 1990 y Toledo en 2001— para escuchar el consejo de las corporaciones y las instituciones financieras internacionales.

La globalización económica, y todo lo que este proceso integrador conlleva, es otro factor clave del cambio en tanto reforzó de modo marcado la influencia sobre el Estado de organismos financieros internacionales, gobiernos de países desarrollados y empresas multinacionales. Estos actores contribuyeron a colocar en una posición de poder a economistas y consultores corporativos para labrar, profundizar y administrar las nuevas políticas pro sector privado²².

Esa fuerte influencia internacional y el poder decisorio de los economistas neoliberales provocaron drásticos cambios en las reglas del juego que obligaron a los empresarios nacionales a una reeducación, bajo condiciones en las que muchos de ellos fueron desplazados de la cumbre del poder económico y pocos nuevos lograron emerger. Las políticas de privatización debilitaron las formas sociales y estatales de propiedad, dibujándose así una nueva correlación de fuerzas favorable al sector privado y, dentro de este, a las grandes corporaciones extranjeras y un puñado de grupos de poder económico nacionales que lograron adaptarse con éxito a las nuevas reglas del juego.

La imposición del paradigma neoliberal como política de Estado contribuyó al cambio y a la consolidación de la nueva élite económica²³. En efecto, la adopción brusca y rápida, sin mayor discusión, de las políticas neoliberales transformó la base jurídico-económica para liberar a las fuerzas del mercado de controles y regulaciones del Estado y asegurar su continuo crecimiento. El principal efecto fue el desarrollo acelerado de las corporaciones como agentes dominantes de la economía nacional y de los altos gerentes y los jefes familiares como el grupo social al mando de las mismas.

Por último, cabe anotar que varios factores contribuyeron al declive paulatino del poder militar y por lo tanto a su condición

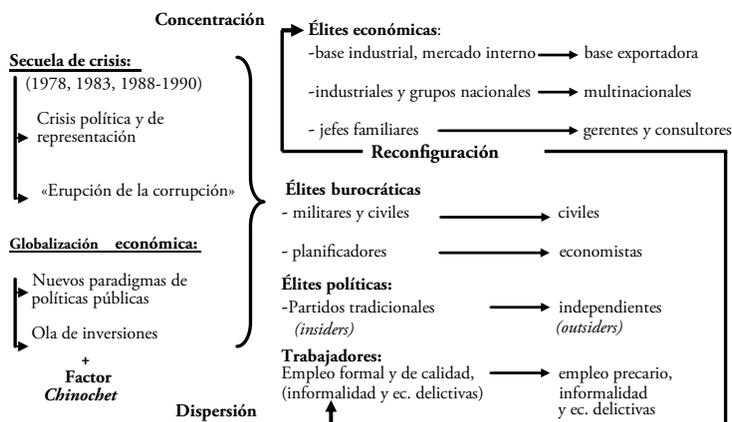
²² Conaghan, Catherine M. (1997). Estrellas de la crisis: el ascenso de los economistas en la vida pública peruana. *Pensamiento Iberoamericano* nº. 30, pp. 177-205.

²³ Ugarteche, Oscar (2004). *Adiós Estado, bienvenido mercado*. Lima: Fundación F. Ebert y Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

de élite del poder, manifestándose principalmente ese declive como pérdida de influencia en los asuntos nacionales.

En suma, este conjunto de factores y circunstancias provocaron un drástico cambio elitario. Pero, y esta consecuencia es de gran importancia, se combinaron de un modo tal que, según ilustra el gráfico 1, provocó modificaciones en todos los niveles de la pirámide social, con fuertes asimetrías entre sus distintos componentes, particularmente entre «los de arriba» y «los de abajo». Este doble efecto permitiría a las nuevas élites mantenerse en el poder. Su permanencia y constante crecimiento se facilita al reinar en una nueva matriz social maltrecha y desigual, cohesionada o concentrada en la cúpula pero desarticulada o dispersa en la base. El recambio se dio entonces en condiciones en que las distintas élites económicas, reducidas en número y con creciente poder económico, y las políticas a ella subordinadas, tendieron a converger, a tener mayor cohesión. En la parte inferior y mayoritaria de la pirámide social más bien ocurrió una des-estructuración de los asalariados y un debilitamiento y una desorganización relativa del campo popular, teniendo que vencer enormes obstáculos para articularse y lograr formas efectivas de representación política. En ese sentido, el Perú ha vuelto a ser un «país archipiélago», pero ya no con oligarquías dominantes sino con corporaciones que asumen el rol dominante que antes tuvieron las grandes familias.

Gráfico 1: Factores del cambio y reconfiguración de élites



Es importante notar que, luego de dos décadas de iniciado el cambio, se observa que las partes de la pirámide social tienden a estar separadas y más polarizadas a medida que pasa el tiempo. Este hecho plantea un reto a las nuevas élites del poder de la era neoliberal, que no puede ser superado solamente con la promesa de prosperidad económica, las políticas sociales o filantrópicas, o con la amenaza de la represión cuando surgen las protestas. En ese marco, las nuevas élites todavía no han logrado consolidarse ni han logrado legitimidad, reproduciéndose así la vieja condición pre populista de ser más clase dominante que dirigente. Antes de entrar a discutir este tema a fondo, conviene especificar cómo y con qué grupos sociales ocurrió el recambio elitario.

Transición y nuevas élites

Hemos visto los factores y procesos que hicieron que la vieja estructura de élites de la era populista resultara fuertemente modificada en las condiciones de un cambio con efectos desiguales y contradictorios en el conjunto de la estructura social. Esta modificación ocurrió de la siguiente manera, en cada una de las élites económicas y políticas, empresariales y profesionales, civiles y militares, en la sociedad civil y en el Estado.

En 1975, a la caída del radical general Velasco, el general Francisco Morales Bermúdez inició un giro a la derecha en acuerdo con las élites económicas y los partidos políticos, política que se dio en llamar «concertación». En estos acuerdos participaron sobre todo quienes comandaban el sector privado nacional, los grupos de poder (GPE) peruanos dirigidos por jefes familiares y un pequeño aunque poderoso sector de gerentes de empresas multinacionales (EMN), además de poderes fácticos internacionales. Las élites económicas y políticas habían operado durante décadas en un modelo de industrialización sustitutiva de importaciones —adoptado desde la década de 1960— que ponía énfasis en el control nacional de recursos, apoyándose en el Estado como «herramienta de desarrollo».

En la década de 1970, las políticas populistas hicieron que coexistiera el capitalismo familiar nacional, el burocratismo estatal,

la presencia limitada de capital extranjero y varias formas organizativas que estaban fuera del sistema de propiedad privada: comunidades andinas y amazónicas, y empresas de propiedad social o que eran de tipo participativo —cooperativas y comunidades laborales que participaban en la propiedad y la gestión de empresas privadas—. A pesar del poder de los GPE y las EMN, el reino de lo privado estaba contenido por las políticas del Estado y la tradición comunitaria, y «amenazado» por las reformas que desarrolló el gobierno de Velasco. Desde el punto de vista de la propiedad, según muestra el cuadro 1, el país tenía una «economía mixta» que habría de cambiar a partir de 1990.

En materia política, los militares mantenían una presencia importante y ejercían considerable influencia sobre los civiles. Sin embargo, hacia fines de los años setenta, el proyecto militar llegó a un límite y no pudo sostenerse en el poder. El Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada (1968-1975) enfrentaba serios problemas fiscales, además de demandas de democratización cada vez más exigentes. Por ello el general Morales Bermúdez se mostró dispuesto en 1976 a compartir el poder con empresarios y partidos e iniciar una «retirada ordenada». Se logró en paralelo un acuerdo con los partidos de derecha y centro para que, manteniéndose el ámbito militar como un dominio separado, el gobierno fuera cedido a las fuerzas democráticas civiles. La retirada se cumplió, pero el objetivo militar de quedarse como Estado dentro del Estado no prosperaría en tanto varios factores comenzaron a debilitar a los militares²⁴.

En el periodo populista el Estado era un actor importante en el sector productivo y financiero, con grandes poderes de regulación y alta generosidad en materia de subsidios, aunque comenzaba a enfrentar serias limitaciones económicas y fiscales. En su interior, este poder lo ejercían tecno-burócratas especializados en planificación estatal —concentrados en el Instituto Nacional de Planificación—, que conformaban el grupo profesional más fuerte en materia de diseño de políticas públicas. Operaban en función de una «estrategia de desarrollo nacional» y tenían un alto nivel de autonomía.

²⁴ Ver Obando, Enrique (1999). Fujimori y las fuerzas armadas. En John Crabtree y Jim Thomas (ed.), *El Perú de Fujimori*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico e Instituto de Estudios Peruanos, pp. 353-379.

Los partidos tradicionales que mantenían presencia en la escena política temporalmente ocupada por los militares eran el APRA, situada en el centro; Acción Popular, en el centro-derecha; el Partido Popular Cristiano, en la derecha, y varios partidos y frentes socialistas en la izquierda. Sus dirigentes constituyeron las élites políticas que se disputaron el poder al abrirse la oportunidad de realizarse elecciones en 1978 para una asamblea constituyente y, en 1980, elecciones generales. Todos eran partidos con bases sociales definidas, en correspondencia con una estructura de clases sociales determinada, y que actuaban de acuerdo a programas de gobierno conformados según principios ideológicos explícitos. En conjunto, constituían una «clase política» con grandes capacidades oratorias y buen manejo parlamentario, destacando en ella el grupo de senadores veteranos. No obstante, se les notaba poco preparados profesionalmente para ejercer la función ejecutiva con eficiencia, eran escasamente entendidos en economía, ciencia y tecnología, y estaban mayormente desinteresados en crear un servicio civil con base en el mérito. Salvo los abogados, que abundaban en sus filas, y algunos pocos políticos notables, la mayoría carecía de un nivel educativo alto.

En estas condiciones y con esas calidades, los dirigentes y militantes de los partidos del centro y de derecha proporcionaron los ocupantes de los ministerios que los generales dejaron vacantes en 1980. No hubo tanto un cambio de calidad sino más bien un cambio de personajes, pero históricamente significativo en tanto iría predominando este poder político civil a medida que se debilitaba el militar.

En la década de 1990, Fujimori logró estabilizar la economía y la política al derrotar a la guerrilla de Sendero Luminoso, concentrar el poder en torno a la presidencia y los servicios de inteligencia y fortalecer a los economistas neoliberales y sus conexiones externas, que diseñaron la apertura drástica del mercado y el remate de las empresas estatales. Este conjunto de medidas abrió una etapa de «orden y progreso» que benefició principalmente a las élites económicas y a la nueva clase media ligada al sector privado.

Instalado el nuevo orden —que a fines de la década habría de degenerar en una dirección autoritaria y corrupción—, el anémico emprendimiento nacional no pudo enfrentar con éxito la competencia del capital extranjero. Una nueva generación de EMN penetró fácilmente en la

economía peruana y desplazó gradualmente a buena parte de los GPE nacionales. Un indicador de esta desnacionalización se encuentra en el nivel de la cúpula de empresas. Entre las *top 500* en 2008, 244 eran de propiedad extranjera y representaban 54.4% del total de ventas²⁵.

La ola de nuevas inversiones privadas se caracterizó por ser intensiva en capital y por armar redes de proveedores internacionales despreocupándose de los locales, política que aumentó las asimetrías empresariales y sociales. Los cambios de política pública y las privatizaciones permitieron recolocar la locomotora de la economía peruana sobre los viejos rieles exportadores de materias primas y generar una bonanza exportadora que algunos ideólogos neoliberales calificaron entusiastamente de revolución capitalista²⁶.

Cuadro 1. Participación en el PBI de los diferentes tipos de capital, 1950-2000

| Tipo de capital | 1950 | 1968 | 1975 | 2000 |
|-------------------------------|------|------|------|------|
| Sector Estatal | 7% | 11% | 21% | 6% |
| Capital Extranjero | 10% | 22% | 11% | 28% |
| Capital Nacional | 43% | 34% | 27% | 28% |
| Cooperativas | - | - | 8% | - |
| Total Sector Empresarial | 60% | 67% | 67% | 62% |
| Total Sector No Empresarial * | 40% | 33% | 33% | 38% |
| Total del PBI | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fuente: FitzGerald, E.V.K. *La economía política del Perú, 1956-1978*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, cuadro 19, p. 50. Para 2000, investigación de H. Campodónico. Elaboración: Humberto Campodónico.

* El sector no empresarial comprende la microempresa (hasta 10 trabajadores), independientes y trabajadores del hogar.

El *fujishock* de 1990 disminuyó aún más la capacidad de acción social de un Estado de por sí ya debilitado por quince años de crisis y violencia, mientras que los ajustes de la economía golpearon con más dureza a los pobres. El neoliberalismo reforzó este panorama al cambiar las reglas del juego de un modo que afectó negativamente la capacidad negociadora de los asalariados, redujo las formas sociales de

²⁵ *AméricaEconomía* del 28 de setiembre de 2009, p. 33.

²⁶ Ver Jaime de Althaus (2007). *La revolución capitalista en el Perú*. Lima: El Comercio.

propiedad y aumentó el predominio del sector privado en el campo y la ciudad. La represión y la caída del comunismo soviético hicieron el resto. Las corporaciones se instalaron en la economía de una manera que no generó conexiones importantes con el resto del país en materia de producción sino conexiones globales. El consumo experimentó un gran cambio al abrirse los mercados, creando una situación contradictoria donde los pobres —estadísticamente, poco menos de la mitad del país— gozan de incentivos para comprar bienes —publicidad y crédito de consumo— pero sin tener mejores ingresos ni empleo estable o de calidad.

Una vez reconfigurado el poder económico estructural, las nuevas élites económicas desarrollaron una forma de proyección directa y muy efectiva sobre el poder político, al mismo tiempo que la base de la pirámide social tardaba en reaccionar o era reprimida por el Estado —de manera permanente con Fujimori, de forma intermitente por los gobiernos democráticos que le han seguido—. En un entorno de «captura del Estado», y a pesar de los cambios que vinieron en 2001 con la recuperación democrática, la clase política tendió a proteger los intereses de las nuevas élites económicas en aquellos casos en los que estas demandaron determinados cambios —en materia tributaria, o exigiendo más rebajas arancelarias, menos regulación, por ejemplo— y para mantener o extender sus privilegios y protecciones legales²⁷.

Al empezar el nuevo siglo había ocurrido una fuerte circulación entre las élites del poder y en el todo social, al punto de que permanecieron pocos rasgos de la anterior conformación. Los gerentes de las grandes corporaciones multinacionales se convirtieron en el nuevo personaje central del poder económico, compartiendo posiciones con unos pocos jefes familiares de los grupos de poder nacionales. Estos personajes dirigen la economía primario-exportadora, el fortalecido sistema financiero, algunas industrias y las grandes casas comerciales. Como parte de este proceso, los GPE se han visto obligados a incorporar más gerentes en sus empresas para estar en

²⁷ Távara, José (2006). «The Regulation of Market Power in a Democratic Transition» En John Crabtree (ed.), *Making Institutions Work in Peru*. Londres: Institute for the Study of the Americas.

condiciones de enfrentar la mayor competencia, obligando así al capitalismo familiar peruano a compartir el poder con los profesionales o incorporar a nuevas generaciones; es el caso de los grupos Brescia, Ferreyros, Raffo, Romero y Wu²⁸.

A partir del fujimorismo, el sector privado gozó de una expansión sin precedentes, al punto de que, según muestra el cuadro 1, prevalece la propiedad privada que, luego de saciar su hambre inicial con la privatización de empresas estatales, se ha lanzado a invertir y privatizar el vulnerable mundo cooperativo y de propiedad comunal. Las tierras comunitarias, mayormente pobres, situadas en lugares alejados, también son objeto de inversiones privadas, generándose eventualmente oleadas de conflicto social cuando las comunidades reclaman derechos vulnerados o se ven afectadas por enclaves agro-extractivos.

De las dieciséis primeras empresas públicas privatizadas —que fueron vendidas por valor de 4500 millones de dólares estadounidenses—, quince fueron compradas por EMN y una por peruanos, a pesar de que estos pudieron comprarlas entre 1990 y 1993, cuando aún no se había estabilizado el país²⁹. En la nueva cúpula empresarial existe un núcleo oligopólico, cada vez más poderoso, integrado por bancos y fondos de pensiones mayormente extranjeros y empresas extractivo-exportadoras. El sector financiero tiene el comando en la medida en que, por ley, los fondos de pensiones deben invertir gran parte de sus depósitos en la bolsa local, situación que los convierte gradualmente en propietarios de un porcentaje mayor de las acciones de grandes corporaciones. En 2005, los fondos de pensiones —tres extranjeros y uno nacional— tenían 42% de las acciones del gigante Credicorp del grupo Romero, 39% de la empresa bandera del grupo Ferreyros, 34% de Alicorp del grupo Romero, 13% de la empresa minera Buenaventura del grupo Benavides, 6% de la empresa bandera del grupo constructor peruano Graña y Montero, y entre 34 y 6% en otras cinco grandes empresas nacionales³⁰.

²⁸ En una entrevista con el autor (Lima, 1997), el presidente de la Sociedad Nacional de Industrias definió a los gerentes como «gente que no decide». Hoy, pocos grandes empresarios comparten esa opinión.

²⁹ Datos de la Comisión de Privatización (COPRI) de 2001.

³⁰ *Caretas*, 17 de marzo de 2005, p. 21.

De un total de 22 grandes GPE existentes antes de que empezara este proceso de cambio, unos pocos han sobrevivido bien la crisis y los vientos de la globalización económica. Esta tendencia al desplazamiento, la quiebra o compra —que corresponde a un nuevo escenario nacional— se resume en el cuadro 2.

Cuadro 2. Grupos de poder económico nacionales según su ubicación en la estructura del poder económico, 2008

| GPE | Viejos | Nuevos | Total |
|-----------------------|--------------------------------|-----------------------|-------|
| Top | 3 (Benavides, Brescia, Romero) | 2 (Rodríguez, Añaños) | 5 |
| Pérdida de posiciones | 6 | 1 | 7 |
| Compra o quiebra | 6 | 3 | 9 |
| Total | 14 | 7 | 21 |

Elaboración propia, a partir de fuentes periodísticas.

La lista es amplia e incluye a los grupos viejos —anteriores a 1980— y a los emergentes, que representan una nueva generación empresarial surgida durante o inmediatamente después de la secuela de crisis. De los viejos grandes grupos han quebrado o fueron comprados seis: Arias, Bentín, Lanata, Nicolini, Picasso y Wiese. Entre los nuevos, Galski y Wong vendieron y Lucioni quebró. De los grupos viejos subsisten nueve pero seis fueron desplazados a lugares inferiores en la lista de las *top companies*: Delgado Parker —hoy agonizante—, Graña y Montero —un tanto recuperado bajo el segundo gobierno de García—, Ferreyros, Olaechea, Piazza y Raffo. Entre los emergentes, el grupo Wu ha quedado también en posición marginal. Se hallan en posiciones de fuerza solo tres de los viejos grupos grandes y dos emergentes. Los primeros son Benavides de la Quintana, Brescia y Romero —grupos Credicorp y Alicorp—; y los emergentes son dos grupos provincianos: el arequipeño Rodríguez —Corporación Gloria— y el ayacuchano Añaños —denominado Ajegrup—. ³¹ El nuevo

³¹ Varios otros grupos —como los Acuña, Belmont, Carhuaruna, Flores y Oviedo— están catalogados como emergentes. No se conoce bien el origen de sus fortunas y todavía no ha transcurrido el tiempo suficiente como para considerarlos jugadores de peso permanentes.

poder económico es entonces menos nacional, más corporativo y se halla más concentrado³².

Entre las nuevas élites destacan los directores ejecutivos no propietarios de las EMN, que provienen principalmente de Norteamérica —Canadá y EE.UU.—, España y Chile, y más recientemente, de China y Brasil. En 2000, de las treinta empresas más grandes, solo seis eran manejadas por nacionales, estando solo una de estas entre las primeras diez³³. Pero las nuevas élites económicas tienen como aliados principales a profesionales que, salvo los abogados de los grandes estudios, antes no pertenecían a los círculos elitistas. Dinero y conocimiento, más que origen social, van ahora claramente de la mano. Las nuevas generaciones de abogados se han especializado en derecho mercantil, corporativo y tributario, y están conectados con estudios del exterior, formando redes globales de asesoría y conocimiento jurídico. Otros economistas y profesionales se han convertido en cotizados expertos que brindan servicios de consultoría legal, económica, tributaria, ingenieril; de opinión pública y relaciones públicas; estando todos íntimamente vinculados al mundo corporativo. En ese sentido destacan unos cuantos estudios de abogados —Echecopar; Rodrigo, Elías & Medrano; Muñiz, Ramírez, Pérez-Taiman & Luna-Victoria; y Olaechea—, tres consultoras empresariales —Apoyo, Macroconsult, el Instituto Peruano de Economía, IPE—, y el Instituto de Libre Mercado (ILD), dirigido por el ideólogo neoliberal Hernando de Soto. Es un núcleo pequeño y poderoso, bien pagado y mejor conectado.

Una comparación entre el IPE y el ILD indica que tienen roles y clientelas distintas, lo que es propio de un capitalismo más institucional y profesional. Abusada fundó el IPE, una de las instituciones más poderosas e influyentes en los medios de comunicación y en el Estado, y es el principal defensor y *lobista* de los intereses

³² La concentración es la tendencia general pero varía por sectores. En la minería y la agroindustria han ocurrido múltiples inversiones debido a que desde 1968 no hubo mayor inversión privada. Sin embargo, hacia 2010 se nota una vuelta a la tendencia a la concentración de tierras. Las nuevas inversiones multiplican el número de empresas en «sectores cerrados» que de pronto «se abren», pero luego tienden a la concentración de la mano de procesos de quiebra o compra.

³³ Durand, Francisco (2007). *La mano invisible en el Estado*. Lima: Fundación Friedrich Ebert y DESCO, pp. 194-196.

neoliberales y las corporaciones. El ILD es más bien un organismo tipo *think tank*, propulsor ideológico del paradigma neoliberal y que tiene aportes interpretativos renovadores al proponer reformas de capitalismo popular. Propone políticas de Estado que permitan la integración de los «empresarios informales» al mercado, recurriendo para ello a financiación de organismos internacionales y contratos con Estados. Ambas organizaciones, el IPE y el ILD, en el fondo se complementan, y demuestran capacidad hegemónica, práctica y discursiva al buscar la consolidación de una hegemonía del capitalismo moderno. La pregunta que hay que hacerse es si son o hacen lo suficiente como para lidiar con los problemas sociales y los retos nacionales.

Son parte de una red elitista formada en torno a directores y consultores institucionales —en su gran mayoría economistas— que opera gracias a su selecta clientela de grandes corporaciones que pagan por sus servicios o gracias a la generosa ayuda internacional. Aunque carecemos de estudios sobre consultoras, es posible afirmar que la mayoría de estos profesionales han sido formados en instituciones privadas más que estatales: colegios bilingües de acceso limitado y universidades como Católica, Pacífico, Piura y Lima. Los mejores de esta nueva hornada de profesionales post era populista han realizado estudios de postgrado y prácticas en el extranjero. En razón del nivel de profesionalización que tienen, por su conocimiento de los vericuetos del poder económico, político y informativo-mediático, y también por su alto nivel de ingresos, constituyen un componente importante de las nuevas élites del poder.

En materia de élites políticas, el número de tecno-burócratas se ha reducido considerablemente al contraerse el Estado, pero la calidad profesional de los altos funcionarios y asesores ha aumentado en ciertas ramas —particularmente las económicas—. Predominan entre ellos economistas, abogados y profesionales sectoriales identificados con el ideario neoliberal. El cierre del Instituto Nacional de Planificación por el gobierno de Fujimori en 1990 y los despidos masivos del sector público dieron el golpe mortal a la burocracia populista. Luego ocurrió que se perdió el sentido de servicio civil, permitiéndose que muchos de los nuevos altos funcionarios y asesores vinieran, por temporadas, de estudios privados, corporaciones y empresas consultoras.

Grupos selectos del Estado, profesionales y bien pagados, con sentido de servicio civil de alto nivel, se encuentran principalmente en el Banco Central de Reserva del Perú y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria —SUNAT—. También se les encuentra en los órganos reguladores, particularmente en INDECOPI, aunque más ligados a estudios privados. Esta tecnoburocracia está subordinada al poder civil y, en razón de los intereses que representa en su operación, expresa la «captura del Estado»³⁴.

En el Congreso —unicameral desde 1993— la situación es menos positiva. Salvo unos pocos personajes notables de cada partido, la calidad ha tendido a bajar. Parte del problema es que en muchos partidos, viejos y nuevos, las curules se ponen a la venta o se conceden a quienes financian al partido. Al mismo tiempo, predomina el «independentismo», postura que abre la puerta a toda clase de personajes —muchos sin preparación política, al no haberse forjado en los partidos— que entran de pronto a ser altos servidores públicos o legisladores. La mayoría de esta nueva hornada se muestran especialmente preocupados por metas privadas y agendas personales, y están menos preparados para legislar o fiscalizar que los políticos de partidos tradicionales, que tienen mayor preparación y más disciplina. Es probable que la eliminación de la cámara alta haya contribuido a esta considerable caída en la calidad de los representantes populares, pero también interviene el mayor peso del dinero en la política³⁵, combinado con un mayor individualismo y una cultura de transgresión que se generó en el periodo de crisis. Por lo mismo, algunos de estos personajes son causantes permanentes de escándalos.

Respecto a los militares, si bien aún mantienen algún peso, han dejado de ser una élite casi autónoma del poder, lo que resulta ciertamente inesperado. Por primera vez en la historia republicana los civiles no están más a la sombra de los uniformados, pero no tanto porque estos fueran derrotados sino porque su importancia ha ido menguando paulatinamente. La pérdida de influencia se debe a varios factores que contribuyeron en distintos momentos a un deterioro.

³⁴ Ver Távora, obra citada.

³⁵ Al respecto, ver *Nueva Sociedad* N.º. 227 (enero-febrero 2010), dedicado al tema de dinero y política.

El declive está relacionado, primero, con los recortes presupuestales del periodo de crisis y, segundo, con la influencia corruptora de Montesinos en la década de 1990, que provocó un colapso moral institucional al manejar a las fuerzas armadas desde el Servicio de Inteligencia Nacional³⁶. Además, como tercer factor, está la «guerra sucia» de los años noventa, que dio lugar a juicios que se iniciaron en el gobierno provisional de Paniagua en 2001, continuaron en los gobiernos de Toledo y García, y desembocaron en condenas por corrupción y por violación a los derechos humanos. Ese trío de factores provocó un descenso del nivel de influencia de los militares en asuntos de Estado. Desde 2006 intentan recuperar posiciones y reclaman periódicamente contra los juicios, pero su descrédito es grande y no están en condiciones de fortalecerse rápidamente. Este proceso es reversible, aunque no es fácil que así ocurra pues no se observan tendencias internas hacia una recuperación institucional.

En materia de élites políticas civiles, el cambio más notorio es el surgimiento de importantes *outsiders* de derecha como el «chino» Fujimori o el «cholo» Toledo, entre otros. Estas dos presidencias indican cómo la política funciona como mecanismo de ascenso social. Estos presidentes gobernaron el país entre 1990 y 2006, año en que el APRA volvió al poder, cuestionando la validez de la tesis del colapso de los partidos que predominó en los años noventa. También en la izquierda han aparecido *outsiders* nacionalistas, como los oficiales del ejército Ollanta y Antauro Humala, y el Partido Nacionalista Peruano. Todo ello indica una crisis relativa de las formas de representación política que tiene su origen en el divorcio creciente entre el pueblo demandante y las nuevas élites del poder, pero no al punto de quebrar a los partidos tradicionales —que siguen teniendo presencia en la política compartiendo el poder o turnándose con los *outsiders*— ni amenazar seriamente su manejo del poder.

Toledo, a diferencia de su antecesor —que gobernó de modo crecientemente autoritario—, compartió el poder con el Congreso, donde el bien organizado Partido Aprista se mantuvo disciplinado y progresivamente inclinado a aceptar o a acomodarse al ideario

³⁶ Loayza Galván, Francisco (2000). *Montesinos: el rostro oscuro del poder en el Perú*. Lima, pp. 148-161.

neoliberal³⁷. El nuevo balance de poder obligó a los círculos empresariales a desarrollar un *lobby* en el Congreso. Con su elección en 2006, gracias al voto de derecha, Alan García terminó su «reconversión» ideológica, acomodándose a las ideas reinantes y abandonando el centro político. Acción Popular, el Partido Popular Cristiano y varios partidos socialistas subsisten pero exhiben un relativo deterioro del sistema de partidos. De todos ellos, el Popular Cristiano es el más influente. Pese a que no llegó a alcanzar el poder, tiene un rol clave en promocionar y defender los cambios de mercado que se impusieron en la década de los años noventa, acomodándose para ello con el fujimorismo, el toledismo y el aprismo. Su acercamiento al APRA de García indica una mayor convergencia de las élites políticas, convergencia en la que también participan el fujimorismo e incluso el propio Mario Vargas Llosa, importante mentor político de la derecha democrática³⁸. Esta convergencia, particularmente visible en el gobierno de García, ha dado mayor estabilidad en la cúpula del poder pero, como luego se verá, las élites dirigentes enfrentan retos mayores.

Se puede sostener que mientras la base estructural del poder empresarial —peso en la economía, grado de concentración económica de las EMN y GPE— y el poder directo —*lobby*, captura del Estado, influencia sobre la prensa— han aumentado, su poder discursivo ha disminuido. Luego de más de veinte años de discursos de gobiernos que prometen una mejora social que no llega a todos, el mundo popular parece más dispuesto a apoyar liderazgos alternativos, o a tomar las calles y bloquear carreteras cuando se sienten agraviados, retando de esa manera a las nuevas élites del poder pero

³⁷ La Comisión de Fiscalización del Congreso estuvo dirigida por un aprista de 2001 a 2006 y nunca cuestionó, fiscalizó o confrontó al poder corporativo. El APRA votó a favor del tratado de libre comercio con los EE.UU., con el Partido Popular Cristiano, en apoyo al gobierno de Toledo que lo negoció. La convergencia de derecha ha sido comentada críticamente por el dirigente de la Confederación General de Trabajadores del Perú, Mario Huamán, quien afirma: «Durante la campaña electoral [de 2006] Alan García cuestionó la política neoliberal que solo favorecía a los privilegiados. Ahora se ha puesto a la derecha de Lourdes Flores Nano y solo se relaciona con los empresarios» (Peru21, 20 de mayo de 2008, p. 3).

³⁸ En 2008 Vargas Llosa visitó al presidente García en Palacio de Gobierno y puso fin a una vieja enemistad.

también expresando debilidades internas, principalmente la falta de convergencia y las dificultades de traducir los episodios de protesta en oposición política.

Mientras se suceden protestas sociales, en ocasiones sangrientas, al Perú lo manejan nuevas élites económicas más reducidas en número, social y culturalmente más homogéneas, que se proyectan mejor hacia el poder político al estar mejor dotadas, en varios sentidos, que las élites políticas. Las interpenetraciones se ven claramente en el uso de la «puerta giratoria», cuando las élites económicas y políticas pasan de una posición de poder a otra, del sector privado al gobierno y viceversa. Las corporaciones contratan tecnócratas y altos funcionarios del Estado, así como expertos del sector privado entran a cargos estatales y luego regresan a sus corporaciones o estudios de abogado. Estas rotaciones son decididas en ocasiones por los mentores, personajes importantes que apadrinan a técnicos y políticos a quienes recomiendan o colocan en nuevos puestos. Dionisio Romero Seminario, reputado como «el empresario más poderoso del país»³⁹, logra con alta frecuencia colocar en los ministerios a gestores de sus empresas. El IPE es probablemente la institución que más ha recurrido a la «puerta giratoria» y opera como mentor institucional colocando en el poder, por ejemplo, al superintendente de administración tributaria Jorge Baca en 1996, que luego pasó ser ministro de Economía, y a muchos otros asesores o viceministros⁴⁰. El cruce de directorios es otro mecanismo de integración, pues un mismo grupo de directores tiene presencia múltiple en grandes empresas. Complementariamente, muchas corporaciones son asesoradas por un reducido núcleo de abogados y especialistas, lo que da a estos profesionales una visión de conjunto y una red de contactos muy amplia.

Finalmente, las élites económicas tienden a socializar y reunirse en unos cuantos clubes sociales —Club Nacional, Club de la Banca y el Comercio, los cuatro clubes de golf de Lima y los clubes de Arequipa, Trujillo y Piura— y en algunos balnearios exclusivos

³⁹ Zavala, Verónica (1993). *La encuesta del poder de Debate*. En la obra citada de Álvarez Rodrich, pp. 205-207.

⁴⁰ Durand, obra citada, pp. 216-221.

de veraneo —Asia en el sur, Máncora en el norte—⁴¹. La nueva costumbre limeña de desayunar en los cafés de barrios residenciales de Lima, o la más vieja de cenar en ciertas casas —a cargo de mentores, para aquellos que gustan de reuniones más exclusivas— sirven para establecer y mantener redes sociales. No obstante, hay algunas líneas de separación la principal corresponde al origen nacional y étnico, diferencia que se profundiza entre empresarios y técnicos de origen europeo y el resto, sean andinos o asiáticos. En ese campo existe menos integración, siendo esta la fractura más significativa entre las élites económicas.

Las élites políticas son entonces más heterogéneas y están menos preparadas que las económicas, rasgo que se explica por su diversidad de origen social, distinta formación educativa, modo de ascenso a posiciones de poder y mayores diferencias de ingreso. El «independentismo» ha democratizado la composición social de la arena política pero la calidad del liderazgo es baja. Aunque para las élites económicas muchos de los políticos les son socialmente extraños o distantes, eventualmente tienden a converger con ellos por necesidad e interés, aprovechando los anhelos de ascenso social de los políticos provenientes de la clase media o baja. La «fusión» ya comentada entre las derechas y la derechización del APRA bajo el gobierno de García los acercan todavía más. Pero esa convergencia ocurre a condición de que los políticos detenten cuotas importantes de poder. Cuando las pierden, salen de los circuitos elitistas y alguien con mejor fortuna los reemplaza. Mientras las élites económicas permanecen, las políticas cambian según las vueltas del ciclo político.

Cabe anotar que existen mecanismos más institucionalizados de integración; es el caso del Programa de Alta Dirección (PAD) de la Universidad de Piura, entidad dirigida por el Opus Dei. El PAD admite anualmente a «líderes» provenientes de diversos medios —militares de alto rango, burócratas, políticos, empresarios, profesionales— para participar en cursos y seminarios que terminan conectándolos socialmente; en tales reuniones los intercambios de ideas suelen ser más importantes que los de ideas.

⁴¹ Figueroa, obra citada, pp. 21-22.

Reflexiones finales

Desde 1990 y por más de veinte años las nuevas élites han acumulado un gran poder estructural; traducen de modo efectivo su poder material en acceso e influencia política, manejo facilitado por una convergencia de los partidos de centro y derecha, por el mayor peso del dinero en la política, por los efectos complementarios de la dispersión en la base social y la cohesión y concentración que muestran las élites del poder, y por su mayor influencia o presencia en los medios de comunicación de masas. No obstante, no se observa igual tendencia en el campo discursivo. Si ampliamos la visión lejos de la escena oficial, el panorama que se observa es más complicado y no asegura una consolidación de las élites del poder que emergieron a partir de 1990 y que desde entonces dirigen el país.

En materia de ideas se argumenta que gracias al dinamismo del sector privado el país se está modernizando aceleradamente, que más peruanos tienen acceso a más bienes y que existen mayores oportunidades de bienestar para todos. En el entusiasmo generado por los altos niveles de crecimiento en los inicios del nuevo siglo, se sostiene que el país estaría cruzando el umbral hacia el desarrollo gracias a que experimenta una «revolución capitalista»⁴². Según este discurso, hechos como la «estabilidad macroeconómica», la «bonanza exportadora», los megaproyectos como el gas de Camisea y la gran minería, y los tratados de libre comercio, permiten cumplir con los anhelos de la modernización⁴³. Hay incluso quienes hablan de un «milagro peruano».

En este esfuerzo de difusión de ideas, las élites económicas cuentan con importantes aliados. La prensa emplea un alto número de periodistas y columnistas neoliberales que vocean persistentemente el ideario del libre mercado y la necesidad de un Estado minimalista, al mismo tiempo que tienden a silenciar, descalificar o ignorar a los críticos del nuevo orden. Los neoliberales criollos también gozan de considerable apoyo externo entre los poderes fácticos globales.

⁴² De Althaus, Jaime, obra citada.

⁴³ Ver el trabajo de Alejandra Alayza (2007) sobre la firma del tratado con EE.UU., «Blindar la economía de la política», En *Perú Hoy: un año sin rumbo*. Lima: Desco, p. 140.

Un caso indicativo es que, poco antes de cada elección nacional, el Banco Mundial elabora detalladas propuestas sectoriales de mejora educativa, de salud, transporte e infraestructura. Los informes son elaborados por equipos de expertos para que los nuevos gobiernos cuenten de ese modo con una «carta de navegación»⁴⁴, y para que se enrumben por un camino que les permitiría aprovechar «la oportunidad para un Perú diferente»⁴⁵.

No obstante, la imagen de bienestar y desarrollo se desdibuja a medida que pasa el tiempo, cuando se hacen más visibles los problemas sociales y aparece un discurso crítico de corte nacionalista y socialista. Mientras a fines del siglo XX las ideas neoliberales avanzaron incontenibles, a principios del XXI se observa que pierden influencia a medida que surgen organizaciones, movimientos y liderazgos que cuestionan el poder y los privilegios de las nuevas élites económicas y la subordinación de los políticos a ellas.

Hacia 2004, solo 28% de los peruanos en edad de trabajar gozaba de empleo adecuado⁴⁶, hecho que resultaba amortiguado por el aporte de las pequeñas empresas, que representaban, en 2007, 98% de las empresas existentes, 49% del Producto Bruto Interno y 87% del empleo nacional⁴⁷. Asimismo, la economía informal y la delictiva —o la migración a países desarrollados— ofrecen mejores y más rápidas alternativas de empleo e ingresos a numerosos peruanos que no encuentran empleo en el sector formal. Aunque el país ha experimentado efectivamente varios años de baja inflación, crecimiento exportador —durante la década de los años noventa y entre 2002 y 2008— y cierta mejora social, persisten altos niveles de pobreza y exclusión social en aquellos que no logran ingresar al mercado de

⁴⁴ Banco Mundial (2001). *Carta de navegación*. Lima: Banco Mundial.

⁴⁵ World Bank (2007). *An Opportunity for a Different Peru*. Washington: The World Bank.

⁴⁶ Ver Saberbein, Gustavo (s/f) «Pobreza y desigualdad en el Perú», mimeo. Ver también Pedro Francke (2008), Políticas Sociales de Alan 2.1. En *Perú hoy: un año sin rumbo*. Lima: DESCO, pp.85-110.

⁴⁷ Kaiserberger, Gino (2008). «La cumbre y lo oculto bajo la alfombra». *Gestión* (21 de mayo, p. 31).

trabajo formal. Al mismo tiempo, se constatan bajos niveles de ingresos y empleo precario entre los asalariados⁴⁸.

Los problemas, sin embargo, no terminan allí y se encuentran en el corazón del propio sistema. Aparte de la desnacionalización económica que se ha examinado, lo que sucede con la clase empresarial indica otras fallas del sistema de oportunidades. En el año 2000 existían 509 mil empresas registradas, de las cuales 7348 empresas —1.44%— eran clasificadas como «medianas y grandes». Menos de 2% del total de empresas son exportadoras y, en ese selecto club, las pequeñas empresas participan tan solo con 3.2% del volumen total exportado⁴⁹. Neoliberales destacados como Hernando de Soto han señalado repetidas veces que este es un indicador de debilidad del modelo económico vigente.

La actitud desarrollada por las nuevas élites frente al todo social, incluyendo sus iniciativas redistributivas privadas, revela más limitaciones. A pesar de esfuerzos filantrópicos y nuevas formas de ayuda social —como la llamada responsabilidad social corporativa—, la conexión entre el mundo privilegiado de las corporaciones y la base social es débil. La redistribución voluntaria de recursos por las grandes empresas solo tiene un impacto micro, no es coordinada, tiene distintos énfasis —educación, cultura, nutrición, salud o deportes— y no asegura ni continuidad ni una creciente asignación de recursos. Más que resolver o disminuir los problemas sociales, lo que este tipo de actuación logra es una mejora en la reputación de la empresa y un mejor manejo del entorno social donde opera⁵⁰.

Por lo demás, el nuevo tipo de práctica privada social y el discurso de bienestar son contradictorios. Las élites económicas generan una auto segregación espacial —aislándose en sus barrios, oficinas y centros de veraneo— frente a los pobres y por lo general suelen

⁴⁸ Para una evaluación más completa de los cambios sociales, ver Orlando Plaza, ed. (2010). *Cambios sociales en el Perú: 1968-2008*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú.

⁴⁹ PROMPYME (2005). «Documento de trabajo sobre los principales resultados hallados en la Encuesta a Empresarios de Gamarra». Comisión de Promoción de la Pequeña y Microempresa-PROMPYME, pp. 7-8.

⁵⁰ Ver al respecto, Cynthia Sanborn y Felipe Portocarrero S., eds. (2003). *Filantropía y cambio social en América Latina*. Lima: Universidad del Pacífico y David Rockefeller Center for Latin American Studies de la Universidad de Harvard.

exhibir, a pesar de lo que dice la publicidad sobre la responsabilidad social, indiferencia personal respecto a la condición de los excluidos. Con relación a esta actitud, al escritor Vargas Llosa ha señalado: «Me enfurece el egoísmo y la ceguera de los peruanos privilegiados»⁵¹. Cabe preguntarse si se han aprendido las lecciones del pasado. La caracterización de Francois Bourricaud de la vieja oligarquía parece mantener validez: «...no se siente identificada con la sociedad a la que dirige a distancia»⁵². La extranjerización de la economía señalada en este trabajo aumenta probablemente esa falta de identificación de las élites corporativas con la sociedad.

La mayor presencia de gerentes, indicio principal de la modernidad, no parece haber ayudado a reducir esas distancias. Dado que rige la «ley del embudo», determinada por el hecho de que hay pocas grandes corporaciones que exigen altas calificaciones, muy pocos peruanos ascienden a la cúpula del poder económico. Además, la preocupación de los gerentes es cumplir con las metas corporativas de ganancia mes a mes, donde los problemas sociales y los programas de «responsabilidad social» y la filantropía son secundarios y no son importantes o prioritarios en sí mismos. Salvo algunas excepciones, la élite gerencial tiene un limitado entendimiento de los problemas del país, hecho que se acentúa si son extranjeros. Se observa que suelen exasperarse rápidamente cuando surgen las protestas sociales y acostumbran exigir al gobierno «ley y orden» y «mano dura».

Desde el año 2000, a partir de la caída del régimen represivo de Fujimori y Montesinos, se desarrolla un proceso contestatario que se expresa en oleadas de protestas. Estos movimientos han puesto en evidencia las limitaciones del modelo neoliberal e indican su vulnerabilidad política. El proceso empezó con los movimientos a favor de la democracia en 2000 y se extendió con el «arequipazo» de 2002, una protesta regional contra la privatización de una planta de energía eléctrica que fue efectivamente detenida⁵³. El «arequipazo» fue la primera derrota importante de los neoliberales. Desde esa fecha, a pesar de altibajos y de su carácter mayormente local y disperso, la

⁵¹ *Caretas*, 13 de marzo de 2008, p. 62.

⁵² Bourricaud, Francois (1989). *Poder y sociedad en el Perú contemporáneo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos e Instituto Francés de Estudios Andinos, p. 155.

⁵³ DESCO (2004). *Perú hoy: los mil días de Toledo*. Lima: DESCO.

protesta popular ha venido cobrando mayor intensidad. Por momentos, asume un carácter nacional y amenazante, como ocurrió con las movilizaciones de cocaleros en 2004, las olas de protesta de maestros en 2007 y las de agricultores y sindicatos en 2008, las de nativos amazónicos en 2009 y 2010, y las de pueblos organizados contra inversiones mineras que sacuden constantemente el país —Majaz, Tambogrande, Tintaya, Tía María—⁵⁴.

Estas movilizaciones ocurren sobre todo porque campesinos, pobladores, asalariados, pensionistas, usuarios de servicios públicos, pobres e incluso parte de la clase media rechazan algunas medidas tomadas por los gobiernos neoliberales, como privatizaciones, concesiones, inversiones mineras que contaminan el medio ambiente, distribución de recursos a las regiones, abusos de las empresas de servicios públicos y financieras, reforma educativa, erradicación de la coca y derechos laborales. Estos grupos sociales se sienten excluidos del sistema de oportunidades y beneficios, desprotegidos por el Estado⁵⁵. En general, son sectores de la sociedad que desconfían de las instituciones políticas y ocasionalmente se enfrentan a gobiernos elegidos influidos por las élites económicas, que son los primeros y más importantes beneficiarios de la nueva política económica y de la acción del Estado, situación que los pobres y los excluidos perciben⁵⁶.

⁵⁴ Ballón, Eduardo (2008). Gobierno y autoridades regionales: entre tensiones y enfrentamientos. *Quehacer* N°. 169 (enero-marzo): pp. 81-84. Ver también Pizarro, Rosa, Laura Trelles y Eduardo Toche (2004). La protesta social durante el toledismo. *En Perú hoy: los mil días de Toledo*. Lima: DESCO.

⁵⁵ Ver por ejemplo el comunicado del Comité de Apoyo a la Lucha del Pueblo de Islay contra el Proyecto Minero de Tía María de 13 de abril del 2010, que sostiene: «Considerando que en Perú se vulneran y desprotegen los derechos de sus pueblos y el Estado ampara solamente los intereses de los grupos económicos; que muchas de las leyes están hechas a la medida de esos intereses; que hay un desproporcionado acceso a medios de información así como de expresión para plantear los diversos puntos de vista, especialmente los de la población, ya que los grandes medios de comunicación sirven a esos intereses; hemos decidido conformar el Comité de Apoyo a la Lucha del Pueblo de Islay Contra el Proyecto Minero Tía María. Para nosotros y nosotras, como para el pueblo de Islay que se expresó en una Consulta Vecinal del 27 de septiembre de 2009, es evidente que este Proyecto Minero afectará la existencia del Valle del Tambo, de sus aguas y la vida de miles de trabajadores agrícolas».

⁵⁶ Hay que tener en cuenta las nuevas oportunidades de acción política de los pobres. A partir de 2000 se ejecutó una descentralización política con elecciones de gobiernos

En paralelo, las nuevas élites ven la cuestión social negativamente, indicando que existe una «separación entre la economía y la política», donde la primera marcha bien y la segunda mal, debido a las protestas. Consideran que tienen lógicas distintas y que la protesta debería eliminarse para que «no afecte el clima de inversión». En su percepción, el problema no es el mercado y sus principales agentes, las corporaciones, sino la política y la protesta, a la que califican negativamente de «ruido político»⁵⁷, elemento molesto que altera el orden económico o que expresa intereses particularistas de «coaliciones redistributivas» que quieren volver a medrar del Estado⁵⁸. La alternativa es «blindar la economía de la política», influyendo en el Estado para que aplique «ley y orden» y penalice las protestas. En medio de sus crecientes temores y ocasionales sobresaltos, y antes de que se produzcan elecciones de resultados inciertos, las élites económicas y sus soportes políticos enfrentan el dilema de usar la represión o recurrir a la negociación.

Durante el gobierno de García, la tendencia represiva se ha acentuado, aumentando considerablemente el número de protestas, la intensidad de las mismas y las víctimas de la violencia. Al irse polarizando el país, las diversas fuerzas de derecha convergen hacia una defensa común del orden establecido. El comentarista Mirko Lauer, haciendo referencias a las protestas de 2008, afirma: «A medida que la economía crece, la protesta en las calles se va haciendo más costosa para las empresas y su deseo de que alguien les reduzca ese

regionales y se ha delegado funciones a estos, al tiempo que mediante la ley del canon se transfirieron recursos a los gobiernos regionales. Sin embargo, la repetida afirmación de que, gracias a la maduración de grandes complejos exportadores, el problema ya no es el acceso a recursos, ha resultado cuestionable por varias razones. El flujo de capital ha llegado tarde y en muchos casos recortado —«perforado»— por múltiples agujeros tributarios —como demuestran los casos de Barrick, Antamina y Cerro Verde, por ejemplo— que benefician a las corporaciones, hecho que ha incentivado protestas regionales. El impacto social y político de ese mayor gasto se disipa en corrupción y malos manejos. Los pobres elevan demandas a las empresas para ver «qué sacan» y critican el centralismo por controlar el flujo de recursos. Ni el gobierno central ni los gobiernos regionales y municipales cuentan con aparatos burocráticos con capacidad de gasto eficiente.

⁵⁷ Al respecto, ver los comentarios de Távora (2006, p. 208).

⁵⁸ Ver al respecto Althaus, en su obra citada (2007).

costo *manu militari* va creciendo»⁵⁹. Por lo mismo, entre los grandes empresarios, como a veces lo han manifestado públicamente en conferencias y declaraciones, se percibe una añoranza del fujimorismo, régimen en el que la concentración del poder y el uso de la fuerza generaron un «silencio político» que facilitó las inversiones. Es más, un grupo de empresarios apoya financieramente al fujimorismo y su nueva figura, Keiko Sofia Fujimori⁶⁰.

En la medida en que un retorno al autoritarismo no está al alcance de la mano, las élites buscan empujar hacia una dirección más represiva a los gobiernos elegidos, al tiempo que crece la incertidumbre electoral debido a la presencia de fuerzas «anti sistema» organizadas. En las elecciones de 2006 surgió de pronto la candidatura nacionalista de Ollanta Humala, dirigente que ha intentado lograr una convergencia con la izquierda y una articulación con los movimientos de protesta. Cabe entonces preguntarse si en la medida en que los gobiernos operan en una democracia de pobres y en una economía de ricos —que es en parte de su propia hechura—, los *insiders* o *outsiders* de centro y derecha seguirán siendo alternativa de poder en las elecciones venideras, o si los nuevos dirigentes radicales usarán las elecciones o la revuelta abierta para desplazarlos del poder y confrontar a las élites económicas.

Aun si tal recambio no se lograra, en parte por efecto de las propias modificaciones en la estructura social y en las cuotas y capacidades de poder, las élites neoliberales del poder mantienen el reto de consolidarse, de ser vistos como legítimos dirigentes políticos y legítimos operadores económicos. Deben desarrollar lazos más efectivos de los hasta ahora usados con pobres y excluidos y generar mayores oportunidades de empleo, ingreso y mejora social para sectores más amplios de la población. Si aspiran seriamente a la legitimidad, deben también alejarse de las tentaciones autoritarias y mantener limitadas las opciones represivas.

Desde el punto de vista comparativo, quizás las élites económicas peruanas de hoy no sean desplazadas, como en Bolivia o Ecuador,

⁵⁹ La República, 26 de febrero de 2008, p. 10.

⁶⁰ En la campaña de 2006 Keiko Fujimori sostuvo que su partido estaba financiado por un grupo de empresarios.

pero esta tampoco es una opción que pueda descartarse. La posibilidad de «reinar» como en Colombia parece muy lejana. Todo ello lleva a concluir que su futuro es incierto y que aun si logran mantenerse en el poder van a experimentar sobresaltos y retos con considerable frecuencia, sobre todo si los pobres y excluidos logran superar su actual estado de desorganización y falta de coordinación.

EL LUGAR DE LAS MUJERES: AÚN ESTRECHO E INCÓMODO

Marfil Francke

Más numerosas y diversas son las mujeres que ocupan escaños en el Congreso peruano hoy; igualmente, ha crecido el número de alcaldesas, regidoras, ministras y viceministras; las cifras sobre educación escolar y universitaria indican que las brechas entre hombres y mujeres se están cerrando; el comportamiento de las tasas de fecundidad, conocimiento y uso de anticonceptivos también muestra avances en lo que atañe a la salud reproductiva; la mera existencia de comisarías de la mujer, leyes contra la violencia familiar y planes de igualdad de oportunidades en distintos niveles de gobierno da a entender que los derechos de las mujeres se han instalado en la agenda pública. No obstante, también son fuertes los indicios de que se ha «tocado techo».

Es significativo que en un volumen sobre los desafíos del Perú ante el siglo XXI aún tenga que asignarse un espacio para reflexionar sobre las mujeres. Pese a los grandes avances producidos, las mujeres peruanas no están presentes todavía de la misma manera que los hombres —ni pareciera que por derecho propio— en los espacios públicos, en la escena política, cultural o económica. Se ha abierto un lugar que antes no había, sí, pero sigue siendo eso: «el lugar de las mujeres». Y además de ser estrecho e incómodo —porque cabemos muy pocas y a muchas no nos gusta la forma que tiene— persiste el riesgo de que se vea reducido o reapropiado para otros fines, que no son la inclusión, el ejercicio de derechos y el reconocimiento de la diversidad.

En este texto se da cuenta de algunos de los avances notorios que han logrado las mujeres peruanas en los últimos treinta años y se analizarán las fuerzas que se conjugaron para explicarlos. Se discutirá también acerca de los desafíos crecientes y las fuerzas que deberán movilizarse si se pretende superarlos.

El lugar de las mujeres en el imaginario social: la disputa por las representaciones

Una de las batallas claves para la ampliación de los derechos y el reconocimiento tiene que darse en el campo de las representaciones. La televisión y la radio llegan cada vez a rincones más alejados del Perú y se instalan en mercados, restaurantes, buses y en todos los hogares, incluidos algunos muy pobres. Los receptores son encendidos en las primeras horas de la mañana y acompañan la vida cotidiana, reforzando a través de las imágenes, noticias, historias y avisos que transmiten, estereotipos que encierran a hombres y mujeres en roles tradicionales y relaciones jerarquizadas, y que naturalizan la discriminación y la exclusión.

Las mujeres son mencionadas en apenas 20% de las noticias —generalmente vinculadas a crímenes pasionales, el mundo del espectáculo o romances con famosos—, pero figuran como protagonistas en 80% de los avisos publicitarios (Jornada sobre género y medios de comunicación, 2010). Aunque hay quienes sostienen que la variedad de formas de representación de las mujeres en los medios se ha diversificado, un estudio sobre telenovelas en el Perú encontró que los modelos de mujer que estos medios ofrecen se reducen a cuatro: la bella tonta; la de cuerpo sinuoso y ropas escasas —objeto de deseo sexual—; la madre abnegada que pone el bienestar de los hijos y del cónyuge por encima de todo; y la adulta chismosa (Alfaro y Quesada, 2003). No son más diversos los modelos de hombre que se muestran: el joven exitoso con altos niveles de consumo; el «macho» fuerte, dominante, poco sensible; y el bueno que suele equipararse con el tonto.

Las imágenes preferidas por la publicidad: mujeres jóvenes semidesnudas, de preferencia blancas pero ocasionalmente negras, cuando se trata de promocionar cervezas, bancos, autos, tarjetas de crédito; y amas de casa, también jóvenes y blancas, cuando se trata de productos de limpieza del hogar y detergentes, servicios de telefonía, galletas, tallarines o alimentos envasados de cualquier tipo. Una coordinadora de organizaciones feministas otorga, desde 1988, el premio FEM TV para el spot televisivo que mejor exprese los avances en las relaciones equitativas de género en la sociedad, y el anti-premio Sapo TV para la publicidad que más refuerce roles tradicionales y estereotipos de género que limitan y distorsionan las

oportunidades para ellas y ellos. En 2009, por primera vez desde su instauración, no se entregó el FEM TV: el jurado no encontró ninguna publicidad que lo mereciera. Sí se otorgó en cambio el Sapo TV, una vez más a una cervecería. La publicidad de Brahma sostiene que lo mejor de vida se escribe con B larga y pone como ejemplo, «botones», mientras que muestra una blusa cuyos botones se abren para dejar ver unos senos femeninos, «bisturí» y la imagen muestra una muchacha en bikini mirándose y moviéndose frente al espejo, «binoculares» y un grupo de jóvenes espiando a una mujer desnudándose ante una ventana (Colectivo FemTV, www.flora.org.pe). Esto no es peor que las publicidades que resultaron premiadas en años anteriores, ni muy diferente a la mayoría de las que se ven en la televisión peruana todos los días en horarios estelares.

La publicidad en el Perú, como se deduce, refuerza los estereotipos que promueven la identificación del cuerpo femenino como objeto de deseo y símbolo de satisfacción de impulsos sexuales, y de la fuerza de trabajo de las mujeres como «naturalmente» más apta y disponible para las labores reproductivas y de cuidado de los demás. Legítima, además, un repertorio muy reducido de patrones de belleza y una fuerte asociación entre rasgos étnicos y condición socio económica (*Bajo la Lupa*, 2009). Los contenidos e imágenes que difunden la publicidad y los medios de comunicación en el Perú no solamente son sexistas sino profundamente racistas y discriminadores. Mujeres y hombres de origen andino, amazónico o afroperuano que aparecen en los medios suelen ser objeto de burla por su modo de hablar y vestirse, y representan exclusivamente roles subordinados, que son justificados apelando al limitado dominio de los códigos culturales hegemónicos que tales personajes poseen.

No es el caso de otros formatos de producción cultural. El panorama de la música popular peruana es complejo: los estudiosos señalan que en algunos géneros muy populares, como la cumbia andina y tropical, predominan las letras de alto contenido sexista «convirtiendo a la mujer en objeto sexual, cuyo único empoderamiento frente al machismo, es “voltar la tortilla”, es decir, agredir y dominar al varón, de la misma manera en que este lo hace con ella...»¹. Pero a la par se

¹ Carta inédita del cantautor peruano Jorge Millones, de abril de 2010.

multiplican nuevos géneros, como el rock andino y otros, donde se cuestionan los estereotipos racistas y sexistas y se promueve la diversidad y la tolerancia. El poder de las industrias culturales es enorme y determina en mucho qué artistas son promocionados por los medios para conseguir el favor del público. No obstante este es uno de los campos donde se está dando la disputa por las representaciones. El teatro y el cine peruanos también vienen explorando formas de representación de los géneros y grupos étnicos más diversas y menos estereotipadas, pero su difusión es mucho más limitada y su impacto sin duda, menor.

En suma, pese a contarse con instrumentos legales —como el decreto legislativo 691 (noviembre de 1991), que determina que ninguna publicidad «debe favorecer o estimular cualquier clase de ofensa o discriminación racial, sexual, social, política o religiosa...»² y con propuestas e intervenciones diversas desde las organizaciones de la sociedad civil, el tratamiento dado a las mujeres y la inclusión de contenidos y temas referidos a las poblaciones originarias y de origen africano en los medios sigue contribuyendo a la reproducción de los prejuicios y la discriminación de que son objeto tanto las mujeres en general como dichas poblaciones. Las consecuencias son de trascendencia. Puesto que las identidades de género no se construyen independientemente de las identidades étnicas y de clase, estos mensajes e imágenes alimentan y refuerzan las diferencias y distancias que separan a las mujeres de una y otra condición socioeconómica y origen étnico, e influyen en el repertorio de relaciones que los diversos grupos que integran la población peruana pueden imaginarse estableciendo entre sí. En el campo de las representaciones —cada vez más copado por los medios audiovisuales de masas y bajo el control de industrias culturales monopólicas— no se han logrado cambios significativos. Queda abierto como terreno de disputa fundamental para el avance de la equidad y la realización de los derechos de las mujeres y otros grupos excluidos.

² Asimismo, el Perú ha ratificado su adhesión a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) que obliga al Estado a tomar las medidas necesarias para modificar los sentidos y lógicas comunes, con el fin de eliminar prejuicios y prácticas que se basan en la idea de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.

Educación: las mujeres despuntan en las aulas pero la inequidad de género se reproduce en estas

Muy distinta aparece la situación en lo que refiere a la educación formal, a la cual cada vez acceden más mujeres, al punto de que en algunos niveles educativos se habría alcanzado ya la paridad. En la educación primaria la matrícula de niños y niñas de 6 a 11 años alcanzó en 2008 una cobertura de 94%³, con un carácter paritario. No siendo tan alta la cobertura global, las mujeres habrían alcanzado por fin, en 2008-2009, paridad en la matrícula en secundaria. Muy cercanas de hacerlo se hallan en el acceso a la universidad, donde, a pesar de tener tasas generales de ingreso menores a las de los varones, constituyen la mayoría de quienes se matriculan en determinadas carreras como psicología, enfermería y educación inicial; más importante aún, las mujeres son mayoría entre los graduados y entre los titulados en general (ANR, 2008). No obstante estos avances educativos, se mantienen aún las diferencias entre hombres y mujeres en lo que refiere a la alfabetización: 3.6% de los varones peruanos son analfabetos frente a un 10.9% de las mujeres. Estos porcentajes se duplican en la población rural.

En efecto, las brechas existen y su profundidad se descubre al desagregar las cifras según la localización de la población: los jóvenes urbanos de ambos sexos tienen una tasa neta de matrícula en secundaria de 86.5%, porcentaje que llega a 77% en zonas rurales, donde son más notorias las diferencias entre varones (83.2%) y mujeres (72.6%) (MINED, 2005, p. 61). Entre niños y niñas de 3 a 5 años solo 74% en zonas urbanas y 55% en zonas rurales acceden a la educación preescolar. Las consecuencias del ingreso al sistema escolar sin haber gozado de la estimulación temprana se reflejan más adelante en el atraso etario, la deserción y los bajos rendimientos, aspectos en los que todavía persisten las inequidades de género.

El atraso de los niños es mayor que el de las niñas en el nivel inicial pero, conforme aumenta la edad, el atraso de las niñas se incrementa. Así, en 2005, 25% de las adolescentes rurales (12 a 17 años) presentaba atraso escolar; 45% de los varones de 20 a 24 años

³ Datos correspondientes al año 2008, Unidad de Estadística Educativa, Ministerio de Educación. www.escale.minedu.gob.pe.

habían culminado la secundaria, mientras solo 33% de las mujeres en ese tramo de edad lo había hecho. Estas diferencias son atribuibles tanto al déficit de escuelas rurales como al hecho de que en las familias rurales se da prioridad a otras ocupaciones en el caso las mujeres; por ejemplo, las familias tendrían más reparos en mandar a estudiar a las hijas cuando la escuela está alejada de su centro poblado, no así cuando se trata de mandar a los hijos varones (*Bajo la Lupa*, 2009; MINED, 2005).

En cuanto al rendimiento escolar, las evaluaciones nacionales de 2004 y 2008 han mostrado la existencia de pequeñas diferencias entre hombres y mujeres —ellas obtuvieron ligeramente mejores puntajes en comprensión lectora y ellos en matemáticas— pero, al mismo tiempo, existen grandes diferencias entre los estudiantes de áreas urbanas y rurales, así como entre quienes estudian en escuelas privadas y públicas. Las cifras hacen patente la bajísima calidad de la educación pública, que es aquella a la que la mayoría de peruanas y peruanos puede acceder.

Las diferencias halladas en los rendimientos refuerzan también la noción de que la gran brecha educativa hoy no separa a hombres y mujeres en general, sino a peruanas y peruanos del campo y de la ciudad, a los que pueden pagar por una educación privada y a quienes tienen que conformarse con asistir a la escuela pública. El grupo más discriminado sin embargo es el de las mujeres rurales. Las investigaciones indican que «en las áreas rurales las niñas tienen dificultades serias para culminar la primaria —una de cada tres niñas que asisten a la escuela primaria la abandona sin haber aprendido a leer, siendo así que el 25% de las que estudian se retrasan o no logran culminar este nivel [...] la deserción y el ausentismo escolares son una constante en esta población [rural femenina] que alcanza un promedio de 3.7 años de estudios a diferencia de los varones —que llegan a 5.1— y de las mujeres de las ciudades —que alcanzan 8.3—. El resultado de esto es que, por las deficiencias en su educación, gran parte de aquellas mujeres devengan en analfabetas funcionales» (Muñoz y otros, 2006, p. 81).

En suma, en el ámbito de la educación también se enfrentan desafíos en los que se entrelazan clase, etnia y género; de allí su complejidad. Desde la perspectiva de género, alertan las estudiosas:

A pesar de que estas cifras parecen indicar que las diferencias en el acceso a la educación para niñas y niños están focalizadas y en vías de eliminarse, ello no implica que la educación no tenga un sesgo de género que afecta a las potencialidades de varones y mujeres [...] una aparente equidad que oculta los procesos de jerarquización que ocurren en el aula (por ejemplo, la atención y estímulos diferenciados a niños y niñas) [...] las formas mediante las cuales en el sistema educativo —en la misma escuela y a través de los mismos cursos en los que niños y niñas tienen un éxito relativamente igual— se construyen imágenes y formas de ser hombre y ser mujer cerradas, que subvaloran todo aquello construido como «lo femenino» (Muñoz y otros, 2006, p. 82).

En efecto, cuando se analiza el currículo nacional y los materiales educativos, o su aplicación por parte de los y las docentes, se descubre que ambos reproducen un sistema de género jerárquico y excluyente que no acepta la diversidad y la diferencia. En los textos escolares las mujeres siguen siendo representadas sobre todo en roles «propios de mujeres» y asociados al cuidado —profesoras, enfermeras, madres de familia—, mientras que los héroes y personajes importantes aparecen siempre como figuras masculinas. Por su lado, en sus prácticas docentes, maestros y maestras refuerzan las relaciones asimétricas entre géneros, al fomentar en el aula el liderazgo masculino y minimizar o reducir a labores asistenciales la participación de las mujeres (Ames, 1999, 2006; *Bajo la Lupa*, 2009).

Desde mediados de los años noventa y en los inicios de la década siguiente, el Estado peruano ha aprobado una serie de normas y políticas educativas supuestamente dirigidas a garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; entre estas, la ley 27558, de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales (2001), la Ley General de Educación (2003) y el Plan de Igualdad de Oportunidades (2000). Se observa, empero, que el uso que se hace de la noción de género es retórico y responde a la influencia de los convenios internacionales y demandas de las agencias de cooperación. Esto explica que no se hayan creado mecanismos para efectuar tareas de seguimiento y garantizar continuidad y que las acciones emprendidas sean mayormente puntuales y desarticuladas entre sí. Poco se ha hecho, por ejemplo, para promover la equidad de trato en el aula, la participación y el liderazgo de las mujeres,

o incluso la revisión de los textos, que son temas mencionados en la ley 27588. Entre los factores que explicarían la postergación de la incorporación del enfoque de género en la educación se señala el limitado interés demostrado por las organizaciones feministas en la reforma del sistema educativo, así como «el papel que habría jugado la Iglesia Católica en el desarrollo de programas curriculares, en particular en el tratamiento de los temas de familia, adolescencia y valores ciudadanos» (Muñoz y otros, 2006, p. 97).

Derechos sexuales y reproductivos: tu cuerpo no es tuyo

Cuando se analiza el tema de la salud reproductiva y los derechos a una sexualidad libre y placentera, a una identidad de género distinta a la heterosexual, se descubre el enorme poder que aún tienen las iglesias en el Perú. Y se entiende por qué figura, cada vez más arriba en la agenda de las organizaciones feministas y movimientos sociales, el reclamo por un Estado laico.

En el Perú, por cada 100 000 niños que nacen, mueren 185 mujeres. Esta tasa es más alta en las zonas rurales del país, donde llega a 300 por 100 000 nacidos vivos. La mayoría de estas muertes son resultado de causas que se pueden prevenir y evitar: hemorragias, infecciones, enfermedades vinculadas a hipertensión en el embarazo, pérdidas y abortos. Múltiples estudios han encontrado una fuerte asociación entre atención institucional del parto y disminución de la mortalidad materna. No obstante, los partos atendidos en servicios de salud apenas llegan a 58%, con marcadas diferencias entre zonas urbanas y rurales, y entre las mujeres más pobres (36%) y las más acomodadas (98.4%) (Amnistía Internacional, 2009, p. 25).

Diversos factores influyen en esta elevada mortandad de mujeres: la falta de acceso a servicios de salud, sea por barreras geográficas como económicas y socio-culturales⁴; la deficiente calidad y capacidad

⁴ Las barreras geográficas refieren a las distancias y dificultades de transporte que limitan el acceso de los pobladores rurales a los servicios públicos de salud: en 2007, 59% de las comunidades indígenas no disponía de un centro de salud. Entre las que sí lo tenían, 45,4% solo tenía un botiquín y 42,3% disponía solamente de la instalación más básica; es decir, solo 10,9 % tenía acceso a un centro de salud propiamente dicho

resolutiva de los servicios de salud; la ausencia de sistemas de referencia y de medios de transporte para la atención oportuna de las emergencias obstétricas, y la proscripción legal del aborto.

Una medida positiva que ha tomado el Estado peruano en los últimos años, con el objetivo de incrementar los partos institucionalizados o en establecimientos de salud, es la instalación de «casas de espera», donde las mujeres embarazadas de zonas alejadas pueden llegar, acompañadas de un familiar si lo desean, a esperar que se presente su parto. En ellas hay ambientes acondicionados para el parto vertical, que es lo que se acostumbra en la sierra del país. El número de casas de espera aumentó de 99 en 2000 a 390 en 2008, pero su distribución sigue siendo deficiente: solo 17 de 92 centros de salud incluidos en el reporte de la Defensoría del Pueblo tenían una casa de espera adjunta, y solo ocho de ellas estaban ubicadas en zonas rurales. El mismo reporte señala que gran número de casas de espera maternas se encontraban cerca de establecimientos de salud que no prestaban los servicios de salud materna necesarios (parto con internamiento) y que 14% del personal que debería haber conocido esta técnica no estaba al tanto de las directrices sobre parto vertical. Es más, 45% del personal de salud entrevistado afirmó no haber recibido ninguna formación para apoyar el parto vertical (Defensoría, 2008).

A pesar de que el aborto está legalmente proscrito⁵, en el Perú se producirían más de 350 000 abortos inducidos al año (Ferrando, 2002). Los estudios calculan que una de cada siete mujeres que se someten a un aborto es hospitalizada por complicaciones derivadas del mismo⁶ y concluyen en que el aborto sería la tercera causa más importante de muertes maternas en el Perú.

(Amnistía Internacional, 2009). A las primeras se suman las barreras económicas: costos directos e indirectos de la atención que muchas veces las familias pobres no tienen cómo cubrir. Las barreras socio culturales aluden a la desconfianza en los servicios, la dificultad de los pobladores para hacerse entender cuando su dominio del idioma castellano es limitado, la incapacidad de los proveedores de servicios de aceptar las creencias y tradiciones de los pobladores originarios, entre otras.

⁵ El único caso de aborto no sancionado por la ley es el que se realiza para salvar la vida de la mujer o evitarle un mal grave o permanente.

⁶ Se reconoce una subestimación en esta cifra, pues el cálculo no incluye las omisiones derivadas de la falta de información proporcionada o de información incompleta.

Otro dato grave es que 27.3% de los nacimientos de los últimos cinco años ocurrieron sin planificación. Si a este porcentaje se le suma el 29.2% que declara que hubiera querido tener su hijo más adelante, la cifra de nacimientos no deseados asciende a 57%. Considerando que en los últimos cinco años ocurrieron 3.1 millón de nacimientos, se llega a la abultada cifra de 1.8 millones de niños que nacieron sin que sus padres los hubieran deseado (Ferrando, 2002).

Muchos de los nacimientos no deseados corresponden a madres adolescentes: 7.4% de las mujeres peruanas se inician sexualmente antes de los 15 años de edad y 43% más lo hacen entre los 15 y 19 años. 58.7% de adolescentes que integran una pareja estable no usan ningún método anticonceptivo. No es de extrañar por tanto que uno de cada diez adolescentes esté embarazada o ya tenga al menos un hijo. Lo que sí extraña es que no se hayan logrado mayores cambios en quince años: en 1991, 11% de las adolescentes estaban embarazadas; en 2000, 13%; en 2006, 12.2% (ENDES 1991-1992, 2004-2006). Pese a contarse con normas —la ley de Política Nacional de Población y el Código del Niño y el Adolescente establecen la obligación de garantizar programas de educación sexual— no se ha integrado la educación sexual en los planes curriculares ni se ha capacitado seriamente a los docentes para que puedan abordar a fondo el tema. Tampoco se ha implementado una política de planificación familiar orientada a revertir la situación. Huelga decir, una vez más, que esta es mucho más severa en el área rural: el porcentaje de adolescentes embarazadas o que ya son madres (21.1%) más que duplica su equivalente para el área urbana (8.4%). (Gutiérrez y Llaja, 2008).

En cuanto al acceso a información y métodos de planificación familiar, 10.2% de las mujeres en edad reproductiva tiene necesidades insatisfechas (8.7% en zonas urbanas y 13.3% en las rurales), cifra que asciende a 19% cuando se calcula para el quintil más pobre de la población (datos de ENDES, en Amnistía Internacional, 2009). Indica también la citada Encuesta Nacional de Salud que el uso de los métodos anticonceptivos modernos más eficientes y seguros disminuyó entre 2000 y 2006 de 50% a 48%, mientras que los métodos tradicionales, menos seguros, estaban en ascenso. Entre estos, la abstinencia periódica subió de 14.4% a 18.1% en el mismo periodo.

El sector estatal es en el Perú el mayor proveedor de anticonceptivos y la distribución a su cargo llega a 71% de las mujeres que usan métodos; de ahí que cuando sus programas e iniciativas decaen, se producen serios retrocesos en el ejercicio de los derechos reproductivos de las mujeres. Esto ha ocurrido últimamente varias veces, tanto durante la gestión del presidente Toledo como durante la de Alan García, cuando el Ministerio de Salud ha sido encargado a personas que se identifican con las posiciones oficiales de la Iglesia Católica en esta materia. La Defensoría del Pueblo visitó, entre 2006 y 2007, 130 establecimientos del Ministerio de Salud de diversas regiones del país y encontró una serie de irregularidades: negativas o restricciones en el acceso a los métodos anticonceptivos temporales, cobros indebidos, desconocimiento de las normas que establecen la obligatoriedad de entregar el anticonceptivo en el consultorio, desabastecimiento del anticonceptivo oral de emergencia (AOE). El reporte de la Defensoría también señala que el desabastecimiento de métodos anticonceptivos ha sido más prolongado en los establecimientos de salud de las zonas más pobres y alejadas del país. Escasaron, sobre todo, las inyecciones de depoprovera —método que ha sido usado alguna vez por 52% de las mujeres que conviven establemente con una pareja— y los preservativos masculinos, que es el método más usado (65%) por las mujeres que no tienen pareja estable pero son sexualmente activas.

El AOE o «píldora del día siguiente», por otra parte, viene siendo objeto de fuertes controversias desde 2001, cuando mediante una resolución ministerial (R.M. 399-2001-SA/DM reemplazada por la R.M. 536-2005-MINSA) y luego de una prolongada campaña concertada por organizaciones de mujeres, se reconoció el derecho de las mujeres peruanas a ser informadas y recibir gratuitamente esta pastilla. La puesta en práctica de la disposición ha sido trabada por presiones de la jerarquía eclesial y grupos conservadores. Entre octubre de 2005 y octubre de 2006, los establecimientos de salud del país recibieron 5466 unidades de AOE pero distribuyeron solo 1597 (29.2%), mientras que en el sector privado se vendieron 499 985 unidades en el mismo periodo (Gutiérrez y Llaja, 2008). El Tribunal Constitucional ha intervenido en el asunto en dos ocasiones: en la primera, en 2006, calificó los efectos del AOE como

anticonceptivos y ordenó al Ministerio de Salud proveerlo; en la segunda, en 2009, revirtió su primera decisión y dispuso detener su distribución gratuita por el MINSA. En definitiva, el acceso gratuito al AOE aún no se ha hecho realidad.

Dos temas más merecen ser analizados para ponderar los desafíos de la equidad pendientes en el ámbito de la salud y los derechos sexuales y reproductivos. El caso de las AQV (Anticoncepción Quirúrgica Voluntaria) ilustra cómo aún se atribuye el Estado, cuando no lo hace la Iglesia, la potestad de decidir acerca del cuerpo de las mujeres, sin informarles, consultarles o considerar su derecho a la libre elección sobre su capacidad reproductiva. Aunque su nombre dice claramente que este método es voluntario, entre 1995 y 1999 las AQV se utilizaron para esterilizar a miles de mujeres sin su conocimiento y consentimiento informado. Paradójicamente, esto sucedía a la par que se estaban implementando, por primera vez en el Perú, políticas de salud reproductiva diseñadas con el lenguaje de los derechos (Barrig, 2002). El caso fue denunciado y ampliamente documentado por organizaciones feministas y de derechos humanos, y las investigaciones demostraron que se trató de una práctica sistemática.

En este caso, la batalla por la justicia ha sido larga y difícil. En octubre de 2002 el Estado peruano reconoció ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que se había cometido una violación de los derechos humanos y se comprometió a indemnizar a la familia de Mamérita Mestanza, campesina fallecida en 1998 por complicaciones derivadas de una AQV a la que fue sometida contra su voluntad. Se comprometió, asimismo, mediante un acuerdo de solución amistosa, a investigar y sancionar a los responsables. Diversas comisiones parlamentarias realizaron investigaciones oficiales. La primera desestimó el caso por «errores en la tipificación del delito», pero otro grupo parlamentario concluyó que se cometieron delitos contra la vida y la integridad de las personas. También obtuvo evidencias de que el Ministerio de Salud pagaba «incentivos» en dinero a los médicos y su equipo por cada mujer esterilizada, y que el gobierno de Fujimori distribuía alimentos a los comedores populares dependiendo del número de «voluntarias» para la AQV (Páez, 2006). Las investigaciones fueron derivadas a la Fiscalía de la Nación en 2005. A fines

de 2009, el fiscal superior de Derechos Humanos declaró archivada la demanda presentada por 2074 víctimas, en una decisión que incumple el acuerdo con la CIDH y «emite un mensaje de impunidad frente a la violación de los derechos de las mujeres, muchas de las cuales seguirán manteniendo la auto percepción de minusvalía que les dejaron estos procedimientos no consentidos: «Nosotras somos inválidas, ya no servimos para nada» (Montalvo, 2009). Cabe recordar que el mayor número de casos documentados de violaciones de derechos reproductivos se dio entre mujeres campesinas.

El segundo tema refiere a la discriminación y violencia de las que son víctimas las mujeres lesbianas, como los demás homosexuales, y los transexuales y bisexuales, en sus familias, en los centros educativos y laborales, y también por parte de instituciones del Estado. Muchas de estas personas son violentadas sexualmente solo por el hecho de tener una orientación sexual diversa, distinta a la heterosexual. No existen servicios médicos especializados para ellas, al tiempo que las políticas de salud —focalizadas en la atención de VIH-SIDA— centran su atención solo en los hombres que tienen sexo con hombres y en las trabajadoras sexuales. El sistema educativo no fomenta el respeto de sus derechos humanos ni existe política pública alguna dirigida a atender sus necesidades. Si acaso deciden establecer familia propia, esta será invisible jurídicamente y no podrá contar con seguridad social, acceso a programas sociales o el derecho a beneficiarse de políticas de vivienda, etcétera. La discriminación por orientación sexual ha sido proscrita por el Código Procesal Constitucional, conforme ha reconocido el Tribunal Constitucional; sin embargo, no está penalizada (Gutiérrez y Llaja, 2009).

Las mujeres en el Perú, en suma, al siglo XXI, siguen siendo tratadas como menores de edad a quienes se niega el derecho a decidir libremente y sin presiones, sobre sus cuerpos, sus orientaciones sexuales y su capacidad reproductiva. La negación de esos derechos nos afecta a todas las mujeres en el Perú pero, sin duda, incide particularmente sobre las mujeres indígenas, amazónicas y afro descendientes. Las intervenciones que intentan contra la autonomía y dignidad de las mujeres se pueden llevar a cabo con más impunidad cuanto más alejadas estén ellas, cultural y políticamente, de los centros de poder.

Empleo no es lo mismo que trabajo; trabajo no es lo mismo que trabajo digno

Persiste en el Perú la discriminación por motivos de género en el mercado de trabajo: el acceso de las mujeres a empleos formales, con derecho a la seguridad social y pensiones, es limitado y los puestos a los que pueden acceder son mayoritariamente de baja calidad. También se mantienen vigentes las diferencias salariales: hombres y mujeres en el Perú no reciben el mismo pago por el mismo trabajo. Lo más importante empero, en este ámbito, es que aún no se piensa, reconoce o dialoga sobre el trabajo reproductivo no remunerado que se lleva a cabo en el ámbito del hogar y que recae abrumadoramente sobre los hombros de las mujeres y limita severamente sus opciones para asumir otros trabajos, emprendimientos o roles en la esfera pública. Al analizar este ámbito de la vida social, emergen y se muestran las complejas articulaciones entre género, clase y etnicidad, y se evidencia que el reconocimiento y la realización de los derechos pueden ser bloqueados de no enfrentarse estas tres dimensiones claves de la desigualdad a la vez.

La reforma laboral que, contrariando sus promesas electorales, Fujimori puso en marcha a inicios de los años noventa con el objetivo de flexibilizar la contratación laboral para atraer a la inversión privada, no logró generar más puestos de trabajo. En cambio, se precarizaron las condiciones laborales: la estabilidad laboral y los contratos de plazo indefinido prácticamente desaparecieron, las obligaciones y contraprestaciones de los empleadores se redujeron, se incrementó notoriamente la tercerización y la subcontratación, los sindicatos vieron sus filas mermadas y quedaron muy debilitados, al igual que la negociación colectiva. Todo ello tuvo un impacto significativo en el mercado de trabajo y afectó también al empleo de mujeres.

El crecimiento macroeconómico que el Perú viene experimentando con cortas interrupciones durante más de una década tampoco ha conllevado una mejora sustantiva en el acceso de las mujeres a trabajos de calidad ni ha contribuido a reducir la discriminación de género en el mercado laboral. Si bien ha disminuido el desempleo en Lima Metropolitana y en algunas regiones, la tasa de desempleo

se ha mantenido más alta para las mujeres (8.7% frente a 6.1% para los hombres en 2006-2007), al igual que el subempleo: 48% de las mujeres ocupadas estaban subempleadas en 2006-2007, al tiempo que solo 32% de los hombres ocupados lo estaban (*Bajo la Lupa*, 2009). Donde sí se ha incrementado la participación de mujeres es en los sectores no tradicionales de exportación, como el cultivo de espárragos y la confección de cadenas de oro, en los cuales se las busca por la habilidad de sus dedos entrenados desde la infancia para realizar oficios domésticos. Esto no implica sin embargo mejores ingresos —se les paga el salario mínimo o, en muchos casos, a destajo— ni condiciones laborales dignas. En palabras de Jara:

[...] jornadas laborales más allá de las ocho horas, sin derecho a la seguridad social, jubilación y sindicación, presionadas para no salir embarazadas y así mantener el empleo, viviendo secuelas en sus mentes y cuerpos por las extensas jornadas en los campos y plantas industriales, son algunas de las condiciones que caracterizan el trabajo en la agroindustria y confecciones, dos de los sectores que han experimentado un crecimiento económico sostenido en los últimos años, pero que se sustentan en la explotación de su mano de obra, principalmente femenina (Jara, 2007, p. 1).

Según datos de la Encuesta Nacional de Hogares, en 2006 tres de cada cuatro peruanas ocupadas trabajaban en la llamada economía informal. Destacaban entre ellas, por su carácter de emprendedoras y creadoras de empleo, las conductoras de empresas. 22% de las microempresas en el Perú estaban conducidas por mujeres; entre las mujeres a cargo de microempresas, 81% tenían educación superior completa. Organismos estatales y privados vienen ejecutando programas para facilitar el desarrollo de sus capacidades y el acceso al crédito. Sus historias de vida y sus éxitos suelen publicitarse en los medios de comunicación, pero no debe olvidarse que en las microempresas predominan los bajos salarios, las jornadas suelen exceder las diez horas, los trabajadores carecen de protección ante accidentes y enfermedades ocupacionales, así como de organización sindical. Las precarias condiciones de trabajo se explican tanto por la baja productividad como por el insuficiente apoyo brindado por las políticas públicas. Como resultado, las mayores tasas de subempleo en las ciudades corresponden a las trabajadoras de microempresas

(65,1%) y a las independientes no profesionales (62,9%). Trabajan en microempresas como «trabajadores familiares no remunerados» 2 597 725 personas —lo que equivale a un tercio del total de trabajadores de microempresas—; casi dos millones de ellas son mujeres (*Bajo la Lupa*, 2009).

Otro claro indicador de la desventaja de las mujeres en el mercado de trabajo es su mayor concentración en ocupaciones de bajos ingresos, tanto en el sector formal como en el informal. Cabe señalar que entre 28% y 38% de los ingresos que perciben los hogares peruanos son generados por mujeres y se estima que, de no contar con el ingreso aportado por las mujeres, los hogares pobres se incrementarían entre 10% y 20% (Albuquerque y Valdivieso, 2008). En 2007, más de la mitad (50.5%) de la PEA femenina ocupada trabajaba en el sector servicios; las ocupaciones femeninas más frecuentes eran las de mesera, recepcionista y cajera. En el sector comercio laboraba 35.2% de la PEA femenina, principalmente como vendedoras ambulantes y vendedoras al por menor. Solo 13.2 % trabajaba en el sector industrial y apenas 1.1% lo hacía en los sectores extractivo y de la construcción.

Las mujeres predominan en la categoría de «trabajador familiar no remunerado» (70% de quienes se hallan en esta categoría) y son casi el total (96%) de los «trabajadores del hogar o empleados domésticos» (ENAHO, 2007). En ambos casos, las condiciones de trabajo son muy desfavorables: se trata de las ocupaciones peor pagadas y menos valoradas socialmente, y cuentan con escasa o nula protección. En cuanto a las empleadas del hogar, lograr que se les respete la jornada laboral establecida legalmente y gozar del descanso semanal completo es particularmente difícil para aquellas que viven en el mismo hogar donde trabajan⁷. En el caso de muchas tampoco se cumple el salario mínimo legal y muy pocas cuentan con seguro social, ya que no se han establecido mecanismos de vigilancia para asegurar el cumplimiento de lo establecido por la ley, por lo que su inscripción en el sistema de seguridad social queda sujeta a

⁷ La ley 27986 es criticada además por ser discriminatoria, ya que establece solo 15 días de descanso anual para las empleadas de hogar en vez de los 30 días establecidos para los demás trabajadores del país.

la voluntad de su empleador. Mejorar dichas condiciones de trabajo —¿tal vez debiéramos decir «de explotación»?— que afectan a miles de peruanas, es algo que está dentro de las posibilidades —¿tal vez debiéramos decir «responsabilidades»?— de otras mujeres como ellas, en cuyos hogares se dispone de ingresos económicos suficientes como para contratar y delegar el trabajo doméstico.

En cuanto a las remuneraciones, si bien se han dado algunos avances, las diferencias entre hombres y mujeres se resisten a ceder. Los ingresos salariales de las mujeres, expresados como porcentaje de los percibidos por los hombres, reflejaron una tendencia a nivelarse en la última década del siglo XX: en 1990-1994 representaban a 72%; en 1999-2000 subieron a 84% (OIT, 2003); la tendencia se detuvo al comenzar el nuevo milenio. Así, en 2003-2006, el ingreso promedio de un trabajador peruano fue de 797 soles y el de la mujer trabajadora de 547 soles, lo que muestra una brecha de 31.2% entre los ingresos promedio de varones y mujeres (ENAHO, 2003-6). Sobre la base de los datos del censo de 2007, se calculó una brecha salarial de 34.4%, esto es, que las mujeres peruanas percibían en promedio 65.6% de los ingresos de los hombres. La brecha se ha incrementado en los grupos que más empleo concentran: así, en el grupo «agricultores, ganaderos y pescadores» la brecha de ingresos por sexo pasó de 26.5% a 76.5%; entre los «profesionales, técnicos y ocupaciones afines» aumentó de 16.2% a 37.6%; y en el caso de los vendedores de 79.6% a 117.4%. La diferencia de ingresos se evidenció con fuerza también en los grupos ocupacionales con mayores niveles de calificación, como gerentes, administradores y funcionarios de alto nivel (Miloslavich y Guillén, 2009, citado en *reporteroW.com*, consultado el 16 abril de 2010).

Los ingresos que recibe un trabajador o una trabajadora tienen relación con los niveles de estudios alcanzados. Esto afecta particularmente a las mujeres pues, como señalan Muñoz y otros (2006, p. 82), «una de las consecuencias más visibles [de las inequidades del sistema educativo es] la inserción precaria de las mujeres en la sociedad y en la economía». Efectivamente, es en el mercado laboral donde se evidencian claramente las consecuencias de la discriminación en la escuela: mientras 44% de los hombres asalariados tienen educación secundaria completa, solo 38.9% de las mujeres en la

misma condición han alcanzado ese nivel educativo, factor que sin duda restringe sus oportunidades de conseguir mejores ingresos y promociones (*Bajo la Lupa*, 2009).

Pero las desventajas educativas no explican toda la brecha salarial. Felices (1996) descompuso las diferencias que se observan entre los salarios de trabajadores y trabajadoras en una parte atribuible a características personales —como edad, años de experiencia y nivel educativo— y otra parte debida a la discriminación en la valoración del trabajo de unos y otras, que explicaba 42% de las diferencias salariales (citado por Garavito, 1997, p.18). Un estudio más reciente halló que la brecha salarial que subsiste al comparar hombres y mujeres con las mismas características individuales (edad, nivel educativo, estado marital, condición migratoria) promedia 28%, pero sube a 100% entre los grupos con niveles salariales más bajos (Ñopo, 2009, p. 30).

Las desigualdades en el mercado formal de trabajo se reflejan en el sistema previsional, donde la situación de las mujeres es desventajosa en tanto quedan fuera del sistema o reciben pensiones más bajas con las que, además, deben vivir más tiempo (CEPAL, 2006b, citado en CEPAL, 2007). No obstante, las cifras indican que las mujeres con mayores niveles educativos (secundaria completa y superior) prefieren ubicarse en el sector informal y en el autoempleo, que se hallan menos protegidos. Esta opción tiene que ver con un conjunto de factores; entre otros, la mayor flexibilidad que les da respecto al uso de su tiempo, dado que las mujeres que trabajan se ven presionadas en formas e intensidades muy diferentes a las que pueden experimentar los varones.

Un factor clave para explicar la relación de las mujeres con el mercado laboral es la fuerte carga que se deriva del hecho de encargarse ellas de manera exclusiva, o casi exclusiva, de las llamadas tareas reproductivas —cocinar, lavar, limpiar, pero también acarrear agua y conseguir leña en el caso de miles de hogares que no cuentan con fuentes de energía y conexiones de agua en red— y del cuidado de ancianos, enfermos y menores de edad. Esto implica que para ellas sea menos fácil conseguir y mantener un empleo formal o un trabajo estable, particularmente en la etapa en la que están formando familia propia y tienen hijos pequeños o embarazos frecuentes,

que es justamente cuando es mayor la demanda de ingresos en el hogar (*Bajo La Lupa*, 2009). El trabajo reproductivo que se lleva a cabo en el hogar, o trabajo doméstico, es «invisible» y poco valorizado; «su importancia para la reproducción social y el desarrollo de las sociedades es negada sistemáticamente, al punto que hay quienes lo llaman el No Trabajo» (Peredo Beltrán, 2003, p. 98), y por ende no se contabiliza en las cuentas nacionales ni en las encuestas socio-económicas permanentes como la de hogares y la de empleo.

Las organizaciones de mujeres y las trabajadoras sindicalizadas y no sindicalizadas vienen exigiendo que se amplíen los servicios públicos tanto para el cuidado infantil como para la atención en hospitales y casas especiales para ancianos; pero esto no parece ser una prioridad en la agenda de las políticas públicas, pues aún predomina la idea de que el cuidado de menores y ancianos y las tareas reproductivas son asuntos que corresponden a la vida privada y deben ser resueltos en ese ámbito. Sin duda, el cuidado y la reproducción cotidiana y generacional competen tanto al ámbito público como al privado y, en este último, tanto a los hombres como a las mujeres. Esto pone sobre el tapete otro gran desafío pendiente: reducir la inequidad y la sobrecarga de trabajo que pesa sobre las mujeres pasa porque los varones compartan con ellas las responsabilidades de cuidado y la reproducción cotidiana» (CEPAL, 2009)

Aún no se ha avanzado mucho en el mundo en el reconocimiento y la valoración del trabajo reproductivo, menos en el Perú, donde las mujeres cuyos hogares disponen de mayores ingresos y que presumiblemente tienen mejores niveles educativos y oportunidades de acceder a posiciones públicas, se descargan del mismo sin negociar un reparto más equitativo de dichas tareas entre los miembros de la familia sino a través de la contratación de mujeres que provienen de culturas distintas a la hegemónica, de los pueblos originarios que durante siglos han estado subordinados y de hogares en pobreza y extrema pobreza.

Una buena noticia, desde la perspectiva de los derechos laborales de las mujeres, fue la aprobación en 2003 de la ley contra el acoso u hostigamiento sexual en el trabajo. Se la considera un paso importante para el develamiento y la disminución de un problema muy extendido que hasta hace poco permanecía oculto, tal vez porque

muchos no lo consideraban problema sino incluso un hecho normal. En la ley, empero, no se incluyeron algunos aspectos clave que dificultan su aplicación y la efectiva protección a las víctimas. No hay información sobre la magnitud del acoso sexual en el ámbito laboral pero estudios en curso sobre corrupción y relaciones laborales en municipalidades y organismos públicos indican que es muy generalizada la práctica, de parte de varones que ocupan posiciones gerenciales, de pedir o esperar favores sexuales de las mujeres que ocupan cargos subordinados. El acoso sexual es una de las múltiples formas como se manifiesta la violencia de género, esto es, la violencia que se inflige a las mujeres por ser tales.

Violencia de género: ¿qué lugar ocupan realmente las mujeres donde todavía se las puede maltratar con tanta impunidad?⁸

Profundizar sobre la violencia de la que son objeto hoy en día las mujeres peruanas, identificar las diversas formas como se manifiesta y la sistematicidad con la que se ejerce, y buscarle explicaciones, nos remite nuevamente al tema de las representaciones y la legitimidad que estas otorgan a este tipo de prácticas. Aunque hay logros, es en este ámbito donde tal vez encontramos menores avances hacia la equidad, junto a los retos más complejos y desafiantes.

La violencia que se ejerce en la vida cotidiana, en el ámbito de lo privado, entre las cuatro paredes del hogar, aún permanece muy oculta y es difícil de medir. Es sufrida por mujeres de todos los sectores socio económicos, sea cual fuere su actividad o nivel educativo: amas de casa, trabajadoras informales, funcionarias, profesoras, empresarias. En la mayoría de los casos, el autor de los maltratos es un varón conocido, pareja habitual o casual, ex pareja, padre, tío, cuñado, vecino, etcétera. Se calcula que tres de cada cinco embarazos en niñas de 11 a 14 años de edad son producto de incesto o violación (UNICEF, 2001). Para muchas mujeres la violencia comienza muy

⁸ Los contenidos de este acápite provienen en gran medida de la revista *Bajo La Lupa*, nº 11; en particular del artículo «El golpe nuestro de cada día» de autoría compartida por Janette Llaja y Marfil Francke.

temprano en sus vidas: en un estudio reciente realizado en las ciudades de Lima y Cusco, una de cada cinco mujeres reportaron haber sufrido abusos sexuales en la infancia. El principal agresor sexual fue algún familiar masculino diferente al padre o padrastro. (Güezmes, Palomino y Ramos, 2002).

Según el estudio mencionado, una de cada dos peruanas que alguna vez tuvo una pareja estable ha sufrido violencia física por parte de sus parejas; descrito más crudamente, este dato significa que la mitad de las peruanas que han convivido en una relación de pareja han recibido alguna vez golpes, patadas, cachetadas, quemaduras, golpes con palos o latigazos o cortaduras, por parte de sus parejas. Una de cada cuatro mujeres en Lima y una de cada dos en Cusco reportaron haber sufrido, además, violencia sexual, es decir, que se las forzó a realizar actos sexuales contra su voluntad o a participar en relaciones sexuales no deseadas mediante el uso de la fuerza, la coerción o la intimidación psicológica. 93% de las víctimas de violencia sexual en el Perú son mujeres (Siles, 1995).

Son muchas las mujeres que en vez de —o además de— maltrato físico y sexual sufren violencia psicológica o emocional: amenazas, insultos, comentarios degradantes, lenguaje sexista. Lejos de tratarse de hechos aislados o episodios eventuales, la violencia contra las mujeres en el hogar suele convertirse en un patrón donde el maltrato es continuo, se ejerce con frecuencia hasta convertirse en un hábito, se extiende a los hijos menores y a otros habitantes del hogar menos fuertes o dependientes económicamente.

Las consecuencias para las mujeres que sufren violencia —sea esta física, sexual o psicológica— son graves, al punto que hoy se le considera un problema de salud pública. Entre otras consecuencias, destacan: lesiones, discapacidad, embarazo no deseado, depresión, ansiedad, disfunción sexual, desórdenes alimentarios, baja autoestima, VIH-SIDA, stress post-traumático y deficiencias en el desarrollo personal. Los daños pueden ser de tal magnitud que conduzcan a la muerte. También hay los casos de agresores que deciden conscientemente causar la muerte de la mujer: el «femicidio» es la forma extrema e irreparable de violencia directa contra la mujer. El término, acuñado por el movimiento feminista latinoamericano, visibiliza los crímenes contra la vida de mujeres en razón de su condición de

mujeres. Son asesinatos que se producen en contextos sociales y culturales donde prevalece el machismo y lo femenino es subvalorado, donde la sexualidad de las mujeres es concebida como espacio de dominio y ejercicio de poder masculino. Entre 2003 y septiembre de 2005, la prensa peruana dio cuenta de 265 casos de «femicidio». En muchos de ellos, la defensa apela a la figura penal de «homicidio por emoción violenta», que constituye un atenuante y disminuye la sanción penal (Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán-Amnistía Internacional, 2005).

Desde hace tres décadas, el movimiento de mujeres ha venido exigiendo cambios en las leyes y adelantando propuestas para frenar la violencia contra las mujeres. En 1988 se logró la creación, en Lima, de la primera Comisaría de la Mujer y desde entonces, paulatinamente, se han establecido comisarías de mujeres en las principales ciudades del país. Son establecimientos especializados que, se supone, cuentan con personal entrenado para recibir denuncias sobre maltratos de pareja y brindar asistencia jurídica, psicológica y social a las víctimas. No obstante, hay muchas quejas sobre la calidad de la atención que brindan. Los procedimientos vigentes aún limitan el acceso efectivo a la justicia y son relativamente pocas las denuncias por violencia contra la mujer que llegan hasta el juicio y obtienen una sentencia favorable para la denunciante. La impunidad sigue primando respecto de este tipo de crímenes.

A ese desenlace contribuye la vergüenza y el estigma que conlleva para una mujer el hecho de ser víctima de violencia sexual. Esto acaso explique que el número de denuncias, si bien en paulatino aumento, aún esté muy por debajo de lo que se estima como el número real de víctimas. En 1997 se registraron 4807 denuncias sobre delito contra la libertad sexual en las comisarías de Lima Metropolitana; 4677 en 1998; 5762 en 1999, y 6096 en 2000 (Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 2002). Güzmes, Palomino y Ramos (2002) encontraron que solo una de cada cuatro mujeres víctimas de violencia en el Perú presenta la denuncia respectiva.

La noción de que las mujeres son inferiores a los hombres, que requieren ser cuidadas y protegidas pero también ser castigadas si se resisten a obedecer, y la noción que otorga a los varones, «jefes de familia», el derecho a hacerlo, están aun muy extendidas.

Son nociones aceptadas no solo por los propios perpetradores de los actos de violencia sino por sectores mucho más amplios, incluyendo a veces hasta las propias mujeres que son víctimas de la violencia y a los operadores de la ley que supuestamente deben intervenir para prevenir y erradicar esta conducta. Son múltiples los testimonios y estudios que describen cómo en la comisaría, en la fiscalía, ante el médico legista, las mujeres que acuden a denunciar un maltrato o una violación son revictimizadas. Esto, pese a que hoy esos hechos en el discurso público son formalmente inaceptables y a que se han aprobado diversas leyes y programas destinados a combatirlos. No solo no se ha logrado aún cambiar las creencias profundas que legitiman tales comportamientos sino que hay sectores de la población, principalmente jóvenes, donde la violencia está recuperando legitimidad como medio para ganar prestigio e imponer los términos de una relación.

Esto ocurre en un país cuya población civil, hace tan solo veinte años, sufría duramente la violencia política desatada por el movimiento subversivo Sendero Luminoso y clamaba por el retorno de la paz. La violencia política golpeó de manera particular a las mujeres de origen quechua, aymara y de nacionalidades amazónicas: hijos, esposos y padres se fueron, escapando u obligados, y ellas se vieron compelidas a asumir solas el cuidado y la manutención de sus familias, a esconderse, a buscar a sus seres queridos y a enfrentar a autoridades hostiles para saber sobre los desaparecidos, y, al final, a huir también. La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) señaló que las mujeres fueron también víctimas de embarazos no deseados, abortos forzados y esclavitud sexual y, en algunas zonas, objeto sistemático de violaciones y violencia sexual. Se estima que en más de sesenta bases contrasubversivas se produjeron violaciones a mujeres⁹ (Macher, 2010). De los 538 testimonios de violación sexual recogidos, 98% fueron proporcionados por mujeres. «Estas cifras, dice un informe especializado, revelan que el cuerpo de las mujeres se convirtió en un campo más de dominio y pugna del poder existente. El 83% de los casos de violación fueron perpetrados

⁹ Macher, Sofía (2010). *La teta asustada y la importancia de las reparaciones*. blog. dhperu.org/?p=2320#more-2320 (consultado el 03/05/10).

por agentes del Estado y alrededor del 11% correspondió a grupos subversivos; ambos tenían el mismo fin: castigar, intimidar, humillar y expresar poder mediante el uso del cuerpo de las mujeres» (Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán- Amnistía Internacional, 2005, p. 13).

Con la entrega del Informe Final de la CVR se iniciaron dos procesos paralelos y complementarios: el de la judicialización de graves violaciones a los derechos humanos y el de las reparaciones. En ambas vías son múltiples los obstáculos que se han presentado y se ve lejano aún el camino para alcanzar la justicia. Por parte del Ministerio Público persiste la reticencia a formalizar las denuncias por violaciones de derechos humanos: de los 103 casos judicializados hasta 2009, solo ocho habían sido sentenciados (*Bajo la Lupa*, 2009). El Consejo de Reparaciones, por su lado, ha recibido 2021 solicitudes de inscripción que presentan afectaciones de violación y violencia sexual, cifra que se estima muy por debajo de la afectación real. Explica Sofía Macher, presidenta del Consejo de Reparaciones:

No se ha logrado que las mujeres en el campo, que sufrieron esta violación se atrevan a contar su historia. Muchas de ellas han tenido hijos producto de las violaciones y muchos de ellos desconocen esta situación, o sus esposos no conocen de este episodio y no quieren que se enteren. Esta situación hace muy difícil el registro de violencia sexual [...] Los niños y niñas sobrevivientes y testigos de la violencia en sus formas más inhumanas, llevan ahora las huellas de esas vivencias que se traducen en desconfianza apatía, temor, sentimientos de vacío, de soledad, timidez. Ello genera también sentimientos de rabia, odio, resentimiento, desesperanza y derrota (Macher, 2010, p. 1).

A las secuelas y los remanentes que dejó el conflicto armado interno de las décadas de 1980 y 1990, se ha sumado en el Perú la violencia delincuencia generada por el narcotráfico internacional y la producción de drogas ilegales. Esta violencia, actualmente en incremento, envuelve una vez más a las poblaciones civiles —en particular a los jóvenes que sufren exclusión—, legitimando con el poder adquisitivo visible del que gozan quienes ejercen la violencia, formas de conducta y estilos de relación que amenazan la integridad

de las personas, en particular de las mujeres. Los imaginarios y las representaciones de género no son ajenos a este tipo de procesos; por el contrario, los alimentan y reciclan, generando nuevos sentidos comunes y modelos de masculinidad que reproducen la violencia.

Representación política: unas mujeres se ponen la toga; otras llevan la chuspa al parlamento

La representación política de las mujeres sigue siendo reducida y aunque en los últimos años se ha incrementado progresivamente, su calidad y representatividad son materia de controversia, aunque este cuestionamiento no es privativo de la representación femenina sino que se extiende al conjunto del aparato político partidario.

En las elecciones de 2006 se produjo un incremento significativo en el número de mujeres elegidas al Parlamento: llegaron a 34 (28% del total). La representación parlamentaria femenina había permanecido estancada en porcentajes de un solo dígito desde 1955, cuando se concedió en el Perú derechos políticos a las mujeres. El primer salto se dio en 2000, cuando las mujeres elegidas superaron el 20%. En las elecciones regionales y municipales para el periodo 2003-2006 los resultados alcanzados no fueron tan buenos: solo tres mujeres resultaron elegidas presidentas regionales y otras cuatro vicepresidentas regionales, de un total de 25 cargos a elegir en cada caso¹⁰, más 51 consejeras regionales (22%) de un total de 228 cargos. En las mismas elecciones, 26% de las personas elegidas como regidoras de municipalidades distritales y provinciales fueron mujeres, pero las mujeres solo llegaron a ser 2.7% de quienes fueron elegidos alcaldes¹¹ (Dador, 2005). Se pensaba que estas cifras iniciales mejorarían en la siguiente elección

¹⁰ A la postre, fueron juramentadas para esos cargos cuatro presidentas regionales y tres vicepresidentas regionales debido a que se declaró la vacancia del presidente regional electo por Apurímac y la vicepresidenta tuvo que asumir el cargo de este. En esas elecciones, realizadas a fines de 2002, se aplicó la cuota de género incrementada a 30%.

¹¹ Para un total de 194 alcaldías provinciales, cinco mujeres resultaron elegidas (2,57%) y entre 1624 alcaldes distritales, 49 fueron mujeres (3,02%). Dador, Jennie (2005). *Balance de las políticas de Gobierno desde una perspectiva de los derechos de las mujeres*. Documento interno inédito producido por encargo de la Mesa de Género de la Cooperación Internacional MESAGEN.

pero no fue así: el número de cargos desempeñados por mujeres se redujo aun más¹².

Los avances en la representación política femenina se deben, en buena parte, a la incorporación de las cuotas de género en las listas electorales. Establecidas por primera vez en 1997 en 25% como mínimo, las cuotas de género fueron incrementadas a 30% en 2002 (Ley de Elecciones Regionales, N° 27683) y ratificadas en la ley 28094, Ley de Partidos Políticos, en 2003. Pero incluso esta última ley mantiene deficiencias que permiten circunvalar su objetivo colocando a las mujeres al final de la lista. Nada se ha hecho hasta ahora para mejorar esa deficiencia; por el contrario, al restablecerse el sistema del voto en lista cerrada (no preferencial), las mujeres podrían quedar relegadas a posiciones aún más marginales (*Bajo la Lupa*, 2009).

Existen otras barreras para la participación política de las mujeres, que son más graves que las insuficiencias en las leyes electorales. Estas barreras afectan a las mujeres pobres —con mayor incidencia aun en las pobres rurales— y expresan la articulación de su posición subordinada en función de su género con la pobreza estructural y la exclusión por origen étnico. Nos referimos al analfabetismo, el escaso dominio del idioma castellano, las limitaciones a la libertad de movimiento de las mujeres y la dificultad de acceder a documentos de identidad. Se calcula que alrededor de un millón de peruanos o más, en su mayoría mujeres, carece de documentos de identidad¹³, entre estos el DNI, documento que formaliza la condición ciudadana al alcanzarse la mayoría de edad y sin el cual no se puede ejercer el derecho a elegir y ser elegido. Su carencia trae una serie

¹² En noviembre de 2006, ninguna mujer salió elegida para una presidencia regional, solo tres mujeres (2%) fueron elegidas como alcaldesas en las 195 provincias y una sola como alcaldesa en una capital de departamento (Cusco).

¹³ El Plan Nacional de Restitución de la Identidad menciona, como aproximación, 1 552 522 personas mayores, es decir, 9% del total, sin DNI. Para los menores de edad, MIMDES estima que cerca de 100 000 nacimientos no son registrados anualmente, aunque para el RENIEC esta cifra pasó de 110 000 para el año 2002. El Programa de Desarrollo Rural del Centro Flora Tristán, en un estudio realizado en los departamentos de Piura, Cajamarca, Arequipa, Cusco, Puno y Huancavelica, estima que en zonas rurales la mitad de las mujeres no cuenta con documentos, porcentaje que en ciertas zonas podría subir a 60 o 65% (Dador, 2005).

de dramáticas consecuencias, entre ellas: no pueden acceder a los servicios del Estado como salud y educación, no pueden participar en programas sociales como el programa A Trabajar; no pueden acceder a la administración de justicia¹⁴; se encuentran impedidas de ser candidatas en procesos electorales, no pueden registrar a sus hijos e hijas, no pueden ser titulares de sus tierras o viviendas, muchas veces son detenidas arbitrariamente. (DEMUS, 2004). Entre 2004 y 2006 el Registro Nacional de Identidad (RENIEC) realizó campañas para entregar gratuitamente el DNI a menores y mujeres rurales, pero el Estado peruano no ha dado aún una solución sistemática y definitiva al problema.

De otra parte, surgen preguntas acerca de la representatividad de la representación política femenina y su calidad. ¿Quiénes son las mujeres que resultan elegidas y a quiénes representan? y ¿qué han hecho por el avance de los derechos de las mujeres? Sostiene Dador que la lógica con la cual se recluta candidatos o candidatas para las listas electorales incide en quiénes resultan elegidos. Se coloca en los lugares más altos de las listas electorales a los candidatos que ofrecen contribuir con mayores recursos económicos:

[...] no solo se espera que los candidatos/as financien su campaña, sino que además estos deben contribuir con sus recursos propios a la campaña nacional [...] Este tipo de arreglos financieros son sostenibles por el sistema de lista preferencial que recompensa a los candidatos capaces de contribuir la mayor cantidad de dinero con los puestos más deseables o elegibles de la lista partidaria (Dador, 2004, p. 8).

Resultan así perjudicados quienes carecen de recursos económicos, siendo las más afectadas las mujeres, ya que suelen tener menor acceso y control sobre el dinero. La autora concluye, luego de analizar el comportamiento de los principales partidos en varios procesos electorales recientes, que si bien están cumpliendo con

¹⁴ El Código Procesal Civil peruano exige copia del DNI con la presentación de una demanda. En muchas comisarías se exige a las mujeres que presenten su documento de identidad cuando acuden a denunciar casos de violencia. DEMUS informa que ha detectado casos de cónyuges que quitan el DNI a sus parejas para que no los denuncien y de trabajadoras domésticas que no pueden dejar a sus empleadoras porque estas retienen sus documentos de identidad.

la formalidad¹⁵ de colocar en las listas de candidatos el porcentaje de mujeres e indígenas que manda la ley, no apuestan seriamente por ellas¹⁶ y que está pendiente la democratización interna de los partidos con la incorporación de mujeres y de hombres que no son urbanos y que no pertenecen a los sectores medios y altos.

Las cuotas de género, en suma, son un importante derecho conquistado, pero no han generado aún cambios significativos en la equidad (Portugal y Torres, 2004). Esto pone al debate el tema mismo de la representación: esta es políticamente viable «a partir de la idea de que las mujeres tenemos una identidad compartida, alimentada por situaciones de exclusión y marginación que provocan vivencias y experiencias comunes», dice Vargas (2008, p. 16), pero en un país como el Perú, donde las exclusiones son múltiples y se retroalimentan unas a otras, las identidades compartidas entre mujeres de distintas clases y culturas son difíciles de generar.

En 2001 resultó elegida, por primera vez en la historia republicana del Perú, una campesina indígena al Congreso: una dirigente aymara con trayectoria y legitimidad que fue invitada a integrar la lista del partido Perú Posible, entonces recién formado. Ella trató de adelantar, con muy poco eco, medidas legislativas a favor de su región natal y de los pequeños productores rurales. Sus copartidarios congresistas no la apoyaron y ella tuvo que enfrentar sola las burlas y críticas de la prensa y el público en razón de un desempeño parlamentario que no fue mejor ni peor que el de la mayoría de congresistas.

Un avance importante se constató en 2006: de las 34 mujeres elegidas al parlamento, seis son de origen rural y campesino. Así, «sectores de mujeres históricamente excluidas por partida triple —por ser pobres, por ser indígenas y por ser mujeres— han empezado a tener representación propia» (*Bajo la Lupa*, 2009). Ellas inauguraron su

¹⁵ La ley de partidos políticos estableció también la cuota de 30% como mínimo de hombres o mujeres en las listas para cargos en la dirección del partido, en aras de su democratización interna. No obstante, en 2005 solo 23% de los cargos en las directivas nacionales de los partidos formalmente inscritos eran ocupados por mujeres; apenas 14% de presidentes, vicepresidentes y secretarios generales eran mujeres.

¹⁶ Esto se evidencia no solo por el lugar que ellas ocupan en las listas, sino por el marketing político focalizado en una sola imagen —generalmente la de un líder varón— y la asignación y distribución de los escasos recursos que el partido canaliza para las campañas (Dador, 2004).

gestión levantando la bandera de la lucha contra la discriminación en el propio parlamento, al juramentar en quechua y exigir que se lo respete como idioma oficial, tal como lo establece la Constitución Nacional¹⁷. También resultaron elegidas como congresistas en 2006 dos mujeres afro-peruanas¹⁸. El resto de las mujeres que resultaron elegidas como parlamentarias, como ha sido siempre, provienen de los sectores urbanos medios y de mayores ingresos, tanto limeños como de las ciudades del interior. Varias de ellas se han visto envueltas en flagrantes casos de corrupción.

Salvo situaciones excepcionales, los medios solo dan espacio a las parlamentarias cuando se trata de algún escándalo; no obstante, poco después de la juramentación del cargo, organizaron por primera vez una Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas. Su objetivo: «Promover la elaboración de una agenda común por la equidad de género, la igualdad de oportunidades, la inclusión y otros temas de interés que requieran la concertación de sus integrantes». Múltiples audiencias, reuniones especializadas y una prolífica producción de propuestas normativas dan cuenta de su accionar. De las prioridades que acordaron en esta Mesa a fines de 2006, han logrado concretar varias como leyes¹⁹. El gran desafío estriba, como hemos visto, en el desfase ya habitual que se produce en el Perú entre la normatividad aprobada y su efectiva aplicación.

Si de parte de los partidos hay una desvalorización de las mujeres, las mujeres organizadas también han desarrollado una desconfianza

¹⁷ Desde su juramentación en quechua, las parlamentarias Hilaria Supa, Juana Huancahuari y María Sumire han enfrentado la oposición y burla de muchos congresistas, incluidas otras representantess femeninas, algunas de ellas profesionales e incluso académicas. También la prensa ha hecho escarnio de su limitado dominio de la escritura, desconociendo sus trayectorias notables en la defensa de los derechos de poblaciones que sufren exclusión, trayectorias que son más reconocidas internacionalmente que en el país.

¹⁸ Una de ellas, elegida por primera vez en 2006, antigua integrante del equipo nacional de vóleybol y con experiencia limitada en el movimiento social; la otra, elegida por primera vez en el 2000, no cuenta con reconocimiento o legitimidad alguna por parte del movimiento afroperuano ni de las organizaciones de mujeres.

¹⁹ Entre otras, la ley 28983-Ley de Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, de 16 de marzo de 2007; la ley 28970 que crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, del 27 de enero de 2007; la ley 29083 que modifica el artículo 47° de la ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, e incorpora a éste la evaluación del impacto de género, promulgada en setiembre de 2007.

creciente hacia los partidos y el pragmatismo prima en sus relaciones con ellos²⁰. La relación entre las mujeres organizadas y los gobiernos también ha sido complicada y en más de una ocasión los avances han sido más aparentes que reales o incluso se han producido retrocesos en el ejercicio de derechos.

En el Poder Ejecutivo, dos mujeres fueron nombradas ministras por primera vez en 1987. Les encargaron las carteras de Educación y Salud, sectores muy vinculados al cuidado y la reproducción, donde las mujeres han ido ganado posiciones como profesionales especializadas. Del mismo modo, la cartera del Ministerio de la Mujer, desde su creación en 1996, ha sido ejercida por mujeres salvo cortos periodos de excepción. A inicios de 1999 se llegó a tener tres ministras (Justicia, Promoción de la Mujer y Presidencia). El número no ha variado mayormente desde entonces, aunque en los primeros meses del segundo gobierno de Alan García llegaron a sumar seis, número que no se ha mantenido pese a que el presidente anunció, al iniciar su gobierno, que habría paridad de género en su gabinete.

La legislación sobre la carrera pública no contempla mecanismos de cuotas para acceder a la función pública y, si bien se constata fuerte presencia de mujeres en los niveles jerárquicos inferiores de la burocracia estatal, el posicionamiento de las mujeres profesionales en los niveles altos, con poder de decisión, se da a un ritmo muy lento.

Más allá de la presencia de mujeres en cargos ministeriales y altos puestos de confianza política, la relación del movimiento feminista y del movimiento de mujeres con los gobiernos ha seguido, como se adelantó, trayectorias sinuosas y no exentas de contradicciones.

El gobierno de Fujimori —el «outsider» que fue elegido democráticamente en 1990 y reelegido después de un auto-golpe de Estado que según las encuestas contó con la anuencia de la mayoría— inauguró un periodo de reformas dirigidas a favorecer el desarrollo económico bajo un enfoque neoliberal y la concentración del poder

²⁰ Comentando los pobres resultados alcanzados por las candidatas femeninas en las elecciones regionales y municipales de 2006, García Naranjo (2009) afirma: «Esta caída tan pronunciada no podía tener otra explicación que la persistencia del enfoque antipartido entre muchas mujeres, es decir la negativa a organizarse y a plantear políticamente sus intereses...» (p. 194).

en la figura del presidente de la República (Barrig, 2002). En su afán de captar los votos femeninos, impulsó algunos derechos de las mujeres —sobre todo los cívico-políticos— pero negó los más. La medida más importante fue la ley de cuotas que, como se ha visto, fue clave para incrementar la participación política de las mujeres. En materia de derechos humanos, en cambio, tuvo numerosos y graves desaciertos, tanto en el marco de la estrategia anti-subversiva como en el campo de los derechos económicos y sociales donde, entre otras medidas, se eliminó toda protección laboral y se fomentó la privatización de la educación, los servicios de salud y el sistema de pensiones²¹. A ello se sumó la escandalosa corrupción, la coacción de la prensa independiente y el creciente poder ejercido desde el control de los aparatos de inteligencia militar.

Durante ese gobierno se creó el Ministerio para la Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (PROMUDEH), luego de que Fujimori participara en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing en 1995, y se dio un fuerte impulso a los programas gubernamentales de compensación social y de apoyo alimentario. Dichos programas, empero, fueron utilizados por el gobierno de Fujimori como un medio para relacionarse directamente con los sectores pobres del campo y la ciudad y asegurar su apoyo político, generando una relación de corte clientelista y redefiniendo el rol de las dirigentas de comedores populares y organizaciones femeninas en función de la intermediación con dichos programas. Analistas políticos e intelectuales feministas coinciden en señalar que este tipo de relaciones con el Estado, utilitarias y asistencialistas, implican un retroceso desde la perspectiva de los derechos y de la construcción de ciudadanía activa:

²¹ La tasa de sindicalización de los trabajadores peruanos en 1990 era de 39%; descendió hasta 5,1% en 2000, luego de lo cual empezó a recuperarse lentamente; en 2002 llegó a 7,5%. El número de horas de trabajo promedio semanal pasó de 40,3, a 49,0 en la década de los años noventa, mientras la duración del trabajador en su empleo se retrajo de 88 días promedio a 65. Los trabajadores con pensiones disminuyeron de 40% a 30% y los que gozan de seguridad social en salud de 40% a 36%. La correlación entre menor sindicalización y retroceso en beneficios laborales es elocuente (García Naranjo, 2009, p. 71).

[...] ocurrió en el caso paradigmático de Perú, durante el gobierno dictatorial de Fujimori, cuando lo que tenía apariencia de bueno para las mujeres era nefasto para la democracia: mientras por un lado, se avanzaba en leyes, en institucionalidad estatal hacia las mujeres y reconocimientos ciudadanos, por el otro esta igualdad se estaba logrando a costa de quitar dignidad a las mujeres, de cambiar el sentido de derechos por la dádiva y la caridad, y —mucho más concretamente— cambiar el voto por alimentos o dinero. (Vargas, 2008, p. 17).

También fue durante el régimen de Fujimori que se instauró el programa de planificación familiar más avanzado que hasta ahora haya tenido el Estado peruano, a la par que se fijaban metas cuantitativas de AQV para medir el desempeño de los trabajadores públicos de salud, lo que dio como resultado la esterilización masiva de mujeres rurales pobres sin su libre y debido consentimiento, caso al cual ya nos hemos referido.

Durante su breve gobierno (noviembre 2000-julio 2001), Valentín Paniagua avanzó en la moralización del Poder Judicial y el Ministerio Público, y creó la Comisión de la Verdad. El Ministerio de la Mujer fue encargado a Susana Villarán, conocida por su impulso al Programa del Vaso de Leche durante la gestión de Izquierda Unida en la Municipalidad de Lima y por su rol como secretaria general de la Coordinadora de Derechos Humanos. Bajo su gestión, que contó con el apoyo de las mujeres organizadas, los programas sociales fueron evaluados y se impulsaron medidas iniciales para asegurar su transparencia, neutralidad y mayor eficiencia (Balbuena, 2004).

El gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) marcó el retorno a la democracia: su gestión promovió el Acuerdo Nacional, se llevaron a cabo elecciones regionales y locales, y se impulsó la descentralización política, se creó la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y la Comisión de la Verdad y Reconciliación culminó su informe. No obstante, se descuidaron los programas sociales y se desmanteló lo avanzado por Villarán en el Ministerio de la Mujer, el cual cambió de nombre y de enfoque, eliminándose toda referencia a la equidad de género en las políticas y programas del sector.

La oferta de García hacia las mujeres, al inicio de su segunda gestión (2006-2011), fue de mayor equidad y participación. Asimismo

prometió revisar el Tratado de Libre Comercio que se estaba negociando con Estados Unidos y restituir los derechos laborales. Nada de eso ha ocurrido. La única iniciativa importante de este gobierno que reconoce un rol especial a las mujeres es el programa Juntos, mediante el cual se entrega a las madres un subsidio de 100 soles mensuales a condición de que lleven sus hijos e hijas a los controles de salud y al colegio. Lo positivo de este programa es que no entrega el dinero a los varones «jefes de familia» sino a las mujeres, exigiéndoles tener al día sus documentos de identidad y manejar una cuenta de banco. Lo negativo: refuerza la noción de que ellas son las únicas responsables del cuidado familiar y de los hijos²². Ha quedado relegada la promesa de un programa social innovador, capaz de promover la productividad de los pequeños emprendimientos con una combinación de roles más equitativa entre hombres y mujeres. Queda pendiente también una política que genere espacios de diálogo y participación para las mujeres organizadas, tanto en relación con los programas sociales como respecto de la agenda social de la equidad de género (*Bajo la Lupa*, 2009).

El Estado peruano cuenta con instrumentos legales para promover la equidad de género, como la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres y el Plan Nacional de Derechos Humanos, entre otros, pero los gobiernos no han cumplido con sus mandatos. En última instancia ¿quiénes son las encargadas de exigir y vigilar para que eso se dé? Se plantean, a continuación, unas breves reflexiones sobre la debilidad del movimiento feminista y su escasa articulación con el movimiento popular y de mujeres indígenas.

²² Similares efectos contradictorios se han encontrado respecto al programa social mexicano que antecede e inspira a Juntos: «A pesar de los efectos positivos que el programa ha tenido, conlleva una carga adicional de trabajo y empleo de tiempo para muchas mujeres, en detrimento de otras obligaciones productivas y reproductivas» (González de la Rocha, 2006, citado en CEPAL, 2007). De esta manera, si bien, por una parte, el programa Oportunidades incorpora elementos cuyo objetivo en principio es empoderar a las mujeres beneficiarias —los montos de las becas son un 10% mayores para las niñas y las transferencias se otorgan solo a las madres—, por otra parte, también se asume como natural la condición de la mujer en tanto proveedora exclusiva de cuidado y de servicios reproductivos dentro del hogar (Arriagada y Mathivet, 2007, citadas en CEPAL, 2007).

Ejercicio de derechos recortado: ¿por qué? ¿Dónde están los movimientos sociales?

En los heroicos y crueles años ochenta, en un contexto de agudización de la crisis económica e imposición de las políticas de ajuste, se multiplicaron en el Perú las llamadas organizaciones de sobrevivencia: comités del vaso de leche, comedores populares, clubes de madres y en ámbitos rurales los comités de amas de casa, de esposas de mineros, las asociaciones de desplazadas, de productoras rurales, «un fenómeno socio-organizativo femenino sin correlato en otra latitud y único en la historia del país y América Latina» (García Naranjo, 2009). Paralelamente, una nueva generación de mujeres intelectuales y profesionales, insatisfechas con el reducido y subordinado espacio que se les brindaba en los partidos políticos, refundaban el feminismo peruano. Se produjo entonces «una especial combinación de activistas, mujeres de Organizaciones No Gubernamentales e investigadoras feministas, [que] confluyeron con las militantes de partidos de izquierda y pobladoras organizadas para la sobrevivencia, en espacios de acción y retroalimentación de experiencias...» (Barrig, 2002, p. 578). El encuentro, si bien no exento de tensiones, como dice Barrig, fue fecundo para ambas partes de la relación: las feministas y las lideresas populares pudieron crecer juntas aunque sin perder sus propias identidades, desarrollar capacidades y argumentos innovadores, defender y expandir sus autonomías, aprendiendo —no sin tropezones— a negociar con los partidos, por un lado, y con el gobierno, por el otro, y en ese trayecto ganaron reconocimiento y contribuyeron a fortalecer la democracia formal y también la real.

Pero los años ochenta fueron también los años más crueles de la historia republicana del Perú: el movimiento subversivo Sendero Luminoso logró expandirse rápidamente desde las postergadas ciudades del interior y zonas rurales empobrecidas hacia la capital, donde los dirigentes urbano populares y sindicales se convirtieron en uno de sus principales blancos. Tempranamente, Sendero Luminoso comprendió que las organizaciones populares, dada su trayectoria de autonomía, serían quienes más resistirían y se opondrían a su proyecto totalitario. Mediante amenazas, atentados y asesinatos,

logró descabezar, debilitar y fragmentar al movimiento popular, el cual perdió a varios de sus mejores líderes. El movimiento de mujeres no fue una excepción. El asesinato de María Elena Moyano, dirigente de la Federación de Mujeres de Villa el Salvador, reconocida en el mundo entero por su valiente y abierta oposición al terrorismo, fue la manifestación más despiadada de lo que ya se venía desplegando como un atentado sistemático contra las lideresas populares²³. Lo mismo en el campo que en la ciudad, lo mismo en los sindicatos y centrales de trabajadores que en los comedores populares y en las asociaciones de productoras.

Si los años ochenta han pasado a la memoria como heroicos y crueles, los años noventa serán recordados como la década del clientelismo y la corrupción. Las organizaciones de mujeres urbano-populares, fuertemente golpeadas por el efecto combinado del terrorismo y la hiperinflación, fueron presa fácil del clientelismo fujimorista que multiplicó los programas de apoyo alimentario e impuso nuevas reglas y mecanismos de acceso, otorgando a las dirigentes los roles de intermediarias e interlocutoras privilegiadas por estos²⁴. En las organizaciones de mujeres de base se reprodujeron jerarquías y exclusiones, y las dirigentes —cada vez más poderosas— movilizaban a las bases cuando el caudillo lo requería. Esta no fue, claro está, la trayectoria de todas las organizaciones; subsistió un grupo numeroso que mantuvo, pese a las represalias, su autonomía y su lucha por el respeto de los derechos ganados. Pero Fujimori consiguió, con este manejo de los programas sociales y las organizaciones

²³ Las lideresas de la Central de Comedores Populares y de la Federación del Comité de Vaso de Leche fueron uno de los blancos de Sendero Luminoso en Lima. Entre las víctimas están Juana López León, asesinada en 1991; Doraliza Espejo, asesinada también en 1991; Pascuala Rosado, ejecutada en 1996; y Emma Hilario, quien sufrió un atentado en 1991. También fueron asesinadas por SL dirigentes de otras ciudades y de zonas rurales, como Elba Barrientos (Ayacucho, 1984). www.cverdad.org.pe/infinal/pdf/TOMO%20VII/Casos%20Ilustrativos-UIE/2.57.%20MOYANO%20Y%20PASCUALA.pdf y http://dejusticia.org/admin/file.php?table=documentos_publicacion&field=archivo&id=147.

²⁴ Más adelante, el gobierno las incentivó para incursionar en actividades productivas a través de los mismos programas sociales u otros, facilitando su acceso a la capacitación productiva y empresarial, a micro créditos y canales de comercialización (García Naranjo, 2009, p. 179). No todas las socias de los comedores o de los clubes fueron incorporadas en estos nuevos esquemas, lo que reforzó diferencias y jerarquías entre ellas.

de base, hacerse de la base social que necesitaba para legitimar su gobierno. Su éxito fue tan grande que aún hoy se mantiene el apoyo incondicional al fujimorismo por parte de un porcentaje importante de la población pobre y en pobreza extrema.

El movimiento feminista también fue confrontado con opciones difíciles cuando Fujimori, el dictador que convertía derechos en programas asistenciales y desconocía flagrantemente los derechos humanos, se presentó como el gobernante progresista dispuesto a apoyar y promover la agenda de las mujeres. Explica Barrig:

En la década de 1990, cuando los gobiernos de América Latina abrieron sus oficinas especializadas en diseño e implementación de políticas dirigidas a la mujer (en el marco de los procesos y oportunidades impulsadas por las organizaciones de las Naciones Unidas, a través de Conferencias Internacionales como la de Cairo y Beijing) las estrategias feministas estuvieron cada vez más ‘centradas en el Estado’ y aquello que se conoció como *el Movimiento*, devino en un discurso antes que en un crisol de voluntades colectivas [...] La relación [de las feministas] con el Estado se trastocó, en muchas ocasiones se privatizó en el vínculo contractual/comercial y aseguran, se despolitizó. La política feminista se trasladó lentamente de los barrios populares a los pasillos de los ministerios y del Congreso... (Barrig, 2002, p. 3).

A la par que luchaban por el retorno a la democracia junto con otros colectivos sociales en las calles, las feministas negociaban con el gobierno. Así se consiguieron muchos avances en los años finales del régimen fujimorista: ministerio, ley de cuotas, programa de planificación familiar, y, en los siguientes años, con Paniagua y Toledo: Plan de Igualdad de Oportunidades, Anticoncepción Oral de Emergencia (AOE), Ley de Igualdad de Oportunidades. Esta opción, empero, como señala la misma autora, debilitó al movimiento feminista porque no todas estaban convencidas de si esta forma de proceder era la correcta o la más conveniente. Las diferencias llegaron a generar fisuras, al punto que ya no sería adecuado hablar en el Perú de feminismo sino de feminismos en plural (Vargas, 2002).

También se produce una brecha creciente entre el movimiento popular de mujeres, ocupado en gestionar su relación directa y funcional con el régimen, y las feministas dedicadas a la negociación de leyes y políticas y a la vigilancia de su cumplimiento. Como explica

Vargas «En este proceso se produjo una cierta “tecnificación” de las agendas feministas, donde los temas más trabajados parecerían ser los que facilitan la negociación con lo público estatal, debilitándose aquellos que avanzan en el fortalecimiento de las sociedades civiles democráticas desde una perspectiva emancipatoria...» (Vargas, 2008, p. 14). Lo preocupante es que, como se ha visto, poco han avanzado realmente los derechos y la equidad de género y social gracias a tales leyes, planes y ministerios. Por el contrario, se constata que ese tipo de instrumentos son fácilmente recuperados y revertidos a su favor por las fuerzas conservadoras y los intereses de grupos de poder. La construcción de ciudadanía inclusiva, la democratización sustantiva de la sociedad y de la economía son procesos que requieren —más que leyes e institucionalidad, aunque estas ciertamente tienen un rol y un aporte importantes— colectivos que los impulsen, organizaciones que los practiquen y los contagien a los demás.

El retorno a la democracia ha implicado para los movimientos y organizaciones populares la restitución de un espacio para recuperar sus fuerzas y su autonomía. Pero el proceso es lento, particularmente para comedores y clubes de madres pero también para los sindicatos y organizaciones campesinas. Luego de tantos años de publicitarse desde los gobiernos los supuestos beneficios de la economía del libre mercado y de la inversión privada, parece haberse instalado un nuevo sentido común en la mayoría de peruanos y peruanas: 70% considera que salir de la pobreza requiere solo del esfuerzo individual y que la riqueza generada por la explotación de los recursos del país debe ser distribuida en razón de los logros conseguidos por cada uno (DEMUS, 2004 b). «Jugando a la par este [nuevo sentido común] con el discurso sobre la bondad irrestricta de la inversión extranjera, entre ambos estarían llevando al arrasamiento de los recursos naturales y el desplazamiento de miles de hombres y mujeres afectados por la minería o la explotación del gas» (Balbuena, 2004, p. 5).

A inicios del siglo XXI, nuevas tendencias y tensiones en la economía global y nacional cogen fuerza. En países como Perú ya no hay ajuste sino crecimiento —aunque como vimos este aún no llega las mayorías— y la disputa fundamental se ha volcado hacia los recursos naturales y energéticos, la tierra y los territorios aún no explotados. Del mismo modo, emergen y cobran protagonismo

nuevos movimientos sociales, como los indígenas, los amazónicos y andinos, en las filas de los cuales ya no marchan solo hombres sino también muchas mujeres.

Es a los movimientos a quienes cabe la tarea de exigir y vigilar el cumplimiento de las normas a favor de la equidad, y exigir nuevas normas e instituciones si las existentes no los representan o no alcanzan a proteger sus derechos en su modo particular de entenderlos, por ejemplo, incluyendo los derechos de la tierra y la naturaleza. Y a las feministas urge, por su parte, encontrar una vez más la unidad en la diversidad y recuperar la capacidad de acoger y acogerse a esos nuevos movimientos y de reencontrarse con las mujeres que ponen sus identidades étnicas y sus derechos colectivos por delante. Solo cuando se logre tal encuentro, veremos a la equidad y a la realización de los derechos expandirse otra vez.

Peruanas fuera del Perú: ¿quién vela por sus derechos?

Desde mediados de los años ochenta y a lo largo de los años noventa, ha ido creciendo cada vez más el número de peruanos y peruanas que emigran en busca de oportunidades laborales y, en menor medida, educativas. Peruanos y peruanas que residen y trabajan fuera del país sobrepasan los tres millones. Sus aportes a la economía nacional en forma de remesas ascendieron en 2008 a 2960 millones de dólares (3% del PBI); se sostiene que 10% de la población adulta peruana recibe regularmente remesas (en promedio 166 dólares americanos cada vez, nueve veces en un año) y que estas constituyen el único ingreso para 182 600 familias peruanas (Vásquez, 2009). También se señala la feminización de las migraciones (OIT, s/f). Es claro que hoy las mujeres ya no se van solo o principalmente «detrás del hombre», sino que juegan un papel activo en la decisión de migrar y en los procesos de inserción laboral y social en los países receptores, sea con su pareja, su familia de origen, o por su cuenta. La migración femenina no es nueva, pero sí lo es el aumento sostenido de las migraciones laborales autónomas de mujeres que, como dice García Naranjo, «cada vez más asumen el proyecto migratorio

de manera independiente, a menudo como principales proveedoras económicas de sus hogares» (2009, p. 114).

En los principales países de destino —Chile, Argentina, España, Estados Unidos— su inserción laboral se ha visto facilitada por su disposición a asumir labores domésticas, en particular, el cuidado de niños y ancianos. La llegada de mujeres inmigrantes dispuestas a encargarse del trabajo reproductivo en el hogar libera a las mujeres de los países receptores, muchas con significativos niveles de calificación, y les da mayor libertad para insertarse mejor en un mercado laboral masculinizado que, de otro modo, no les haría lugar o las recibiría en condiciones más desventajosas. El aporte de las inmigrantes es particularmente relevante en países donde no existen programas estatales o subsidiados para el cuidado de niños pequeños. En varios destinos se favorece la inserción de la mujer inmigrante en actividades ilegales o controvertidas, como la prostitución y el comercio de pornografía. La situación de las mujeres en estos casos es mucho más difícil aún, ya que suelen caer en redes de traficantes de las cuales es casi imposible liberarse. En cualquier caso, las mujeres que emigran requieren ser reemplazadas en sus actividades domésticas y de cuidado en sus países de origen, lo que salvo excepciones es asumido por otras mujeres en lo que hoy se denomina la «cadena global del cuidado» (*Bajo la Lupa*, 2009).

El destino de peruanas a Chile se ha incrementado en 550% en los últimos quince años, muy por encima del crecimiento de flujos migratorios femeninos que llegan desde otros países. Casi en su totalidad, las peruanas se insertan como empleadas del hogar o trabajadoras domésticas. Al igual que en el Perú, en Chile no cuentan con contratos formales que les aseguren el pago del sueldo mínimo y el cumplimiento de los beneficios sociales estipulados por ley. Como en tantos otros países del mundo, Chile exige el flujo libre de sus capitales y productos pero restringe el ingreso de la fuerza de trabajo al país. Consecuentemente, ha reforzado sus controles fronterizos en un intento vano de detener a los llamados «falsos turistas» que intentan inmigrar ilegalmente. Lejos de desincentivar a los potenciales inmigrantes, esta medida ha estimulado la corrupción en los puestos policiales de frontera y la multiplicación de redes de prestamistas que facilitan la «bolsa de viaje» exigida para cruzar la frontera

a cambio de un pago que, por lo general, es más alto para las mujeres (*Bajo la Lupa*, 2009). Se trata de costos inesperados e incontrolables que dificultan y postergan los procesos de reunificación familiar, pues suponen temporadas más prolongadas de ahorro para poder pagar las deudas contraídas, antes de empezar a acumular lo necesario para financiar la llegada de los que quedaron atrás o el retorno de la propia migrante. De resultas, se están multiplicando los casos de familias divididas durante largos años, de hijos criados por abuelas o tías, de parejas que acaban separándose de facto.

La emigración, como otros procesos acá descritos, es una dinámica compleja y sus resultados son ambivalentes. Para algunas mujeres puede ser la oportunidad de abrirse a nuevos roles, espacios e intereses, lo que podría llevar, en un momento dado, a que se flexibilicen los roles domésticos y se transformen los estereotipos de género. Para las más, significa años muy duros, trabajando fuera de su entorno familiar y sin contar con una red familiar en la cual apoyarse, cuidando hijos ajenos y descuidando a los propios, sosteniendo o apoyando económicamente otro hogar en el país de origen. El hecho de enviar dinero a sus hogares, a su vez, contribuye a generar una nueva imagen de estas mujeres en sus comunidades de origen. Las que se quedan también podrían encontrar oportunidades de modificar sus roles tradicionales, cuando comienzan a administrar el dinero que reciben y a tomar decisiones en ámbitos a los que antes no se les concedía acceso (García Naranjo, 2009, p. 115).

La migración tiene muchas implicancias para las mujeres y hombres que optan por ella, con respecto al ejercicio de sus derechos. La pregunta clave es ¿quién vela por ellas y ellos? ¿Que política tiene el Estado peruano al respecto? En ninguno de los tratados de libre comercio, de los que tan orgullosos estaba Toledo y está Alan García, se ha incluido ni una línea al respecto. No obstante, es claro que predominan las situaciones de vulnerabilidad y que el Estado debe hacerse responsable y asumir la protección de los emigrados en tanto son las propias circunstancias del país y las reducidas oportunidades para conseguir ingresos adecuados las que llevan a sus ciudadanos y ciudadanas a decidirse por este camino que, huelga decir, resta al país de sus mejores recursos humanos (*Bajo la Lupa*, 2009).

Se abre entonces un desafío más para las mujeres organizadas y para los movimientos sociales: fortalecer sus lazos con las organizaciones de migrantes en los lugares de destino, escuchar sus propuestas e incorporarlas en la agenda propia, para que sean a su vez incorporadas en la agenda política de la nación. A la par, es preciso reflexionar sobre las iniciativas de integración regional en curso, explorar su potencial para la defensa y la ampliación de los derechos de los conciudadanos en los países vecinos y en el propio y explorar formas de participación política conjunta, como recomienda Vargas (2008).

Los grandes retos que enfrentan las mujeres peruanas

Muchos son los desafíos pendientes desde la perspectiva de la equidad de género en el Perú de hoy. En cada aspecto que analizamos, en cada ámbito de la vida encontramos algunos retos específicos y también descubrimos cómo estos se entrelazan con los que emergen de otros ámbitos. Se hace preciso entonces identificar cuáles son los desafíos que pueden tener un impacto sistémico, llegar al corazón al problema y cambiarlo desde la raíz. En lo que sigue, nos quedamos con tres:

- Trenzar las vetas del movimiento de mujeres: encontrarse las mujeres indígenas, afro descendientes, mestizas urbanas y «clases medias», las que trabajan en ONG, las intelectuales y académicas, las funcionarias públicas, en un gran movimiento capaz de acoger su diversidad y respetar su autonomía, promoviendo una nueva identidad que no anule la que cada una trae ya consigo. Esto pasa por reconocer y asumir «el insoslayable cruce con otras múltiples exclusiones y realidades de las mujeres, que el género opera a varios niveles en intersección con la clase, raza, etnia, sexualidad, nacionalidad [...] y [reconocer] que múltiples formas de presencia y participación política dan mayores posibilidades para que los misceláneos intereses de las mujeres se perfilen políticamente y pasen a ser parte de la agenda pública» (Vargas, 2008, p. 27).

- Repensar las mujeres organizadas su participación política: dejar de verla solo o fundamentalmente como representación de intereses y contribuir a restituirle su acepción de ser, básicamente, el terreno de construcción compartida de intereses (Vargas 2008, citando a Pringle y Watson, 1992). Y en este proceso, que a la par será de resignificación y dignificación de la política, impulsar y vencer en la lucha por el Estado laico y contra todos los fundamentalismos que, en última instancia, coinciden en su convicción de que el cuerpo, la vida misma de las mujeres, no debe dejarse al albedrío de ellas. Restablecer, asimismo, el balance entre su participación en parlamentos, mesas de concertación y programas estatales y su presencia en las calles y foros populares, puesto que está visto que la aprobación de leyes y normas incide poco y muy lentamente en las vetas profundas y los factores estructurales que subyacen a la subvaloración y a la discriminación.
- Dar prioridad a la construcción de nuevos imaginarios y repertorios simbólicos que nos ayuden a prefigurar ese nuevo orden social que promete la equidad de género, a la construcción de nuevas representaciones que re-politicen el género y que nos permitan ganar la batalla «contra la exclusión simbólica que permanentemente genera nuevas exclusiones al impedir el reconocimiento mutuo, el sentirse iguales en la diferencia, el aceptar otras formas de vida y que se manifiesta como discriminación, estigma, prejuicio»²⁵. Y, en el proceso, convencer y convencernos de que al ampliarse el espectro y la diversidad sexual y de identidades de género, también se amplían los derechos de la humanidad entera, las oportunidades para la vida digna y buena para todos y todas, en el presente, en el futuro.

²⁵ Vargas, obra citada, p. 20, citando a Casaravilla.

Referencias

- Alfaro, Rosa María y Quezada, Alicia (2003). *Atrapadas sin salida, imágenes de mujer y de pareja en telenovelas y publicidad*. Lima: Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social
- Ames, Patricia (1999). El poder en el aula: un estudio en escuelas rurales andinas. En Martín Tanaka (comp.), *El poder visto desde abajo: educación, democracia y ciudadanía en espacios locales*. Lima: IEP
- Ames, Patricia (ed.) (2006). *Las brechas invisibles. Desafíos para una equidad de género en la educación*. Lima: IEP.
- Amnistía Internacional (2009). *Deficiencias fatales: las barreras a la salud materna en el Perú*. Madrid: Amnistía Internacional.
- Asamblea Nacional de Rectores (2009). *Universidades del Perú: número de postulantes, ingresantes y matriculados por universidad y género, 2008* (cifras no publicadas, disponibles a solicitud).
- Bajo la Lupa*, Revista de Análisis y Propuestas (2008). *Salud: Derecho Universal*, Número 7, marzo de 2008. Lima.
- Bajo la Lupa*, Revista de Análisis y Propuestas (2009). *Derechos de las Mujeres*, Número 11, marzo de 2009. Lima.
- Bajo la Lupa*, Revista de Análisis y Propuestas (2010). *Educación*, Número 16, abril de 2010. Lima.
- Balbuena, Patricia (2004). *Una década de avances y un futuro de desconcierto: Breve balance de los 10 años de Beijing y su impacto en los derechos de las mujeres en el Perú*. Documento inédito.
- Barrig, Maruja (1996). Mujer y desarrollo: nosotras no éramos todas. En *Encrucijadas del saber. Los estudios de género en las Ciencias Sociales*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Barrig Maruja (2002). La persistencia de la memoria: feminismo y Estado en el Perú de los 90. En Aldo Panfichi, coord., *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú-FCE.
- Beltrán Barco, Arlette (2010). *Importancia del trabajo no remunerado en el presupuesto público*. Lima: Universidad del Pacífico. www.slideshare.net/rsasieta/arlette-beltran-uso-del-tiempo
- Blondet, Cecilia y Carolina Trivelli (2004). *Cucharas en alto: del asistencialismo al desarrollo local: fortaleciendo la participación de las mujeres*. Lima: IEP.

- Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán (2002). *Datos y cifras sobre violencia familiar y violencia sexual del departamento de Lima*. Documento de trabajo. Lima
- Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán-Amnistía Internacional (2005). *Violencia contra la mujer: feminicidio en el Perú*. Lima: Amnistía Internacional
- Dador, Jennie (2005). *Balance de las políticas de gobierno desde una perspectiva de los derechos de las mujeres*. Documento interno producido por encargo de la Mesa de Género de la Cooperación Internacional MESSAGES.
- CEPAL (2007). Boletín en español, *Informativo Electrónico*, consultado el 10 de mayo 2010 en http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/dynpages/a_5917_dtls.html
- CEPAL (2008). *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe*. X Conferencia Regional sobre las Mujeres en América Latina y el Caribe, realizada en Quito, agosto de 2007.
- Defensoría del Pueblo (2000). *Violencia sexual: un problema de seguridad ciudadana. Las voces de las víctimas*. Informe Defensorial N° 21. Lima.
- Defensoría del Pueblo (2008). *Derecho a una maternidad segura: supervisión nacional a los servicios de ginecología y obstetricia del MINSA*. Informe Defensorial 138. Lima.
- DEMUS, Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer (2004^a). *Los obstáculos en el acceso al Sistema de Identificación Nacional*. Lima.
- DEMUS, Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer (2004 b). *Encuesta nacional sobre exclusión y discriminación, agosto-setiembre 2004*. Lima: informe no publicado.
- Ferrando, Delicia (2002). *El aborto clandestino en el Perú: hechos y cifras*. Lima: Centro Flora Tristán-Pathfinder Internacional.
- Garavito, C., M.E. Vattuonne y F. Solorio (1997) La investigación de género en el Perú. *Cuadernos de Investigaciones Breves* 6, CIES, Lima.
- García Naranjo, Aída (2009). *Mujeres peruanas, situación nacional y línea de base siglo XXI*. Lima: CEDAL.
- Garreta Paz, Cynthia (2009). «Sí se realizó esterilización», *La República*, 30 de mayo de 2009.
- Godoy, José Alejandro (2007). *Esterilizaciones forzadas: caso no cerrado*. <http://desdeeltercerpiso.blogspot.com/2007/10/esterilizaciones-forzadas-caso-no.html>

- Güezmes, Ana, Nancy Palomino y Miguel Ramos (2002). *Violencia sexual y física contra las mujeres en el Perú. Estudio multicéntrico de la OMS sobre la violencia de pareja y la salud de las mujeres*. Lima: Organización Mundial de la Salud-Universidad Cayetano Heredia-Centro Flora Tristán.
- Gutiérrez, Rocío y Jeannette Llaja (2008). Derechos sexuales y derechos reproductivos de las mujeres. *Bajo la Lupa*, Revista de Análisis y Propuestas, Número 7, 2008.
- Jara, Mariela (2007). *Las mujeres se articulan y demandan empleo digno*. www.rel-uita.org/mujer/1_mayo_peru.htm
- Jornada sobre género y medios de comunicación (2010). Ayuda en Acción-Entreculturas-InteRed, Madrid, abril 2010. www.mujeresenred.net/spip.php?breve480
- INEI (2007). *Planificación familiar y salud materna*. ENDES <http://www1.inei.gob.pe/web/Endes/>, consultado el 5/ 02/ 09.
- INEI (2008a). *Encuesta Nacional de Hogares sobre condiciones de vida en el Perú*. Marzo 2008. Informe Técnico N° 2.
- INEI (2008b). *Encuesta demográfica y de salud familiar: indicadores de resultado identificados en los programas estratégicos*: ENDES Línea de Base.
- León T., Magdalena (2003). *Mujeres y trabajo: cambios impostergables*. Porto Alegre: Veraz Comunicação <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/genero/pereda.rtf>
- Macher, Sofia (2010). *La teta asustada y la importancia de las reparaciones*. blog.dhperu.org/?p=2320#more-2320 (consultado del 3/ 05/10).
- Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN) (2004). *Aplicación de la plataforma de acción de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en el Perú*. Informe no publicado.
- Miloslavich, Diana y Rosa Guillén (2009). *Mujeres y empleo: buscando la equidad*. Lima: Red Mujeres.
- MINED (Ministerio de Educación) (2005). *Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil 2004*. Informe descriptivo de resultados, Lima.
- MINED (2010). *Resultados de la evaluación censal de estudiantes 2008*. Segundo grado de Primaria.
- Mogollón, María Esther. *Esterilizaciones forzadas en el Perú: mujeres esperan justicia*. www.mamfundacional.org/.../Esterilizaciones-forzadas-MEM1709.pdf, Consultado el 05/05/2010

- Montalvo, Rosa (2009). *Justicia negada a las mujeres esterilizadas*. www.losandes.com.pe/Sociedad/20091220/31141.html
- Muñoz, Fanny, Patricia Ruiz-Bravo y José Luis Rosales (2006). *El género y las políticas educativas en el Perú: 1990-2003*. En Patricia Ames, ed. (2006).
- Ñopo, Hugo (2009) The Gender Wage Gap in Peru 1986-2000: Evidence from a Matching Comparisons Approach, *IDB Research Department Working Papers 675*, en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1932498>
- OIT (2003). *Minimal wages and pay equity in LA*. www.ilo.org/dyn/gender/docs/RES/382/F1538848632/
- OIT (s/f). *Emigración y remesas en los países andinos, tendencias recientes y propuestas*. www.comunidadandina.org/camandinos/.../oit/OSRA-PA-Cap.III-
- Páez, Ángel (2006). *Mujeres forzadas a esterilizarse ganan voz en el Congreso*. ipnnoticias.net/interna.asp?idnews=37995 Consultado el 20/05/10
- Peredo Beltrán, Elizabeth (2003). Trabajo Domestico: ¿lugar de la mujer? En León. M. (ed.), *Mujeres y trabajo: cambios impostergables*, REMTE-MM-CLACSO, Brasil
- Portugal, Ana María y Carmen Torres (2004). Democracia y mujeres en los países andinos. *ALOP, Documento de Trabajo 7*. www.alop.or.cr/trabajo/nuestro_proyectos/union_europa/andina/democracia_mujeres_andinos.doc
- Siles, Abraham (1995). *Indicadores de criminalidad sexual: lo que se puede saber*. Lima: DEMUS.
- Tamayo, Giulia (1999). *Nada personal. Reporte de derechos humanos sobre la aplicación de la anticoncepción quirúrgica en el Perú 1996-1998*. Lima: CLADEM.
- UNICEF (2001). *La exclusión social en el Perú*. Lima: UNICEF.
- Vásquez, Enrique (2009). *¿Cómo la crisis internacional afectará a los niños del Perú en el 2009?* www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/gen_01285.pdf
- Vargas, Virginia (2008). *Participación política de las mujeres en el siglo que comienza*. en : <http://www.2015ymas.org/?rubrique23&entidad=Textos&id=5222>
- Vargas Virginia y Cecilia Olea (1997). El movimiento feminista y el Estado: los avatares de la agenda propia. *Socialismo y Participación* 80. Lima: CEDEP, pp 25-49.

II
EL ESTADO DEL SIGLO XXI

LA RECESIÓN DE 2008-2009 Y SUS LECCIONES

Oscar Dancourt

El desempeño macroeconómico —cuánto crece o decrece el empleo, la producción total y cuál es la inflación— de economías como la peruana —esto es, poco industrializadas— depende de tres factores básicos, independientes entre sí. El primer factor es el contexto externo, que puede ser favorable o adverso y que puede transitar súbitamente de una condición a otra, según enseña la experiencia. Las principales variables que componen este contexto externo son los precios de nuestras materias primas de exportación (altos o bajos), los movimientos de capitales (entran o salen del país) que, en parte, dependen de las tasas de interés que rigen en el centro de la economía mundial (bajas o altas) y de la situación de la economía mundial (si crece y está en auge o decrece y está en recesión).

El segundo factor es la política macroeconómica, que comprende la política monetaria a cargo del Banco Central (que regula el precio del dólar y la tasa de interés en soles) y la política fiscal a cargo del Poder Ejecutivo (que regula el gasto público y los impuestos).

El tercer y último factor es el modelo de crecimiento vigente en el país, noción algo elástica que se refiere a un conjunto de rasgos estructurales de la economía: cuánto Estado y cuánto mercado, cuánta industria manufacturera y cuánta exportación primaria, cuánta protección arancelaria y cuánto libre comercio, cuánto sindicalismo y cuánta represión o flexibilidad laboral, cuánta dolarización y cuánta desregulación financiera, cuán libre la movilidad de capitales, cuán extensa y eficaz la red de protección a los pobres y cuánta redistribución vía impuestos desde arriba hacia abajo, etcétera.

En la discusión política peruana se tiende a sobreestimar el efecto que este tercer factor —la estrategia o el modelo de crecimiento— tiene sobre el desempeño macroeconómico. En parte esto es así porque la economía peruana ha sido objeto de dos vastas reformas estructurales de signo opuesto, ejecutadas en menos de treinta años, durante los gobiernos de Velasco y Fujimori. Y, en parte, también debido a que el modelo de crecimiento determina en buena medida la distribución del ingreso entre las distintas clases y grupos sociales, cuando la inflación es baja.

En cualquier caso, el error más común que se comete al discutir sobre los distintos factores que explican los periodos de auge o las recesiones que experimenta la economía peruana, consiste en atribuir el desempeño macroeconómico exclusivamente al modelo de crecimiento, olvidando el papel que juegan los otros dos factores básicos. Con frecuencia, se intenta comparar dos modelos diferentes —en países distintos o en épocas distintas— sin descontar el efecto positivo o negativo que el contexto externo y la política macroeconómica tienen sobre el crecimiento del empleo y la producción, sobre la inflación y la pobreza. ¿Las cifras puras del producto por habitante pueden demostrar que el modelo de Pinochet es mejor que el de Velasco o viceversa?

Para comparar el desempeño histórico de estos diferentes modelos —una tarea compleja—, hay que tomar en cuenta que el contexto externo y la política macroeconómica son usualmente distintos. Si pudiéramos rebobinar la historia y hacer que el contexto externo y la política macroeconómica fueran iguales para todas las épocas y países donde han regido distintos modelos de crecimiento, la comparación y el veredicto sobre cuál es el mejor de estos modelos sería fácil de alcanzar. Pero en macroeconomía no hay laboratorios.

Un par de ejemplos pueden ayudar. En 1982-1983, las economías peruana y chilena sufrieron enormes recesiones (caídas de la producción y el empleo) acompañadas de fuertes alzas de la inflación y la pobreza. En Chile regía intacto el modelo de Pinochet y en el Perú el modelo opuesto de Velasco había sido desmontado parcialmente; ninguno de los dos modelos pudo impedir estas catástrofes macroeconómicas generadas tanto por un deterioro notable del contexto externo (caída de precios de los minerales y salida de capitales) como por muy malas políticas macroeconómicas.

También podemos comparar las dos últimas recesiones sufridas por la economía peruana: la de 1998-2000 y la de 2008-2009. Ambas recesiones fueron causadas por crisis externas que provocaron la caída de las exportaciones y una salida masiva de capitales. El modelo vigente fue el mismo: una versión radical del modelo neoliberal que Pinochet impuso en Chile. Sin embargo, como veremos, el desempeño de la economía peruana en 2008-2009 fue mucho mejor que en 1998-2000. ¿Cuál es la razón? Es difícil argüir que el contexto externo que enfrentó la economía peruana en 2008-2009 fue menos malo que el de 1998-2000, o que el modelo neoliberal sufrió un cambio notable entre ambas fechas.

La hipótesis de este capítulo es que las políticas macroeconómicas aplicadas en ambas recesiones fueron distintas y ese es el motivo principal que explica que el desempeño económico de 2008-2009 fuera mucho mejor que el de 1998-2000. En materia de política monetaria, durante 1998-2000 subieron tanto el precio del dólar como la tasa de interés en soles mientras que durante 2008-2009 se mantuvo constante el precio de dólar y bajó la tasa de interés. En materia de política fiscal, en 1998-2000 se recortó el gasto público, salvo durante la campaña por la reelección de Fujimori, mientras que en 2008-2009 se aumentó el gasto público, salvo al principio de la crisis. En suma, en 2008-2009 se aplicaron por primera vez políticas keynesianas en el Perú durante una recesión; opción que desde hace más de medio siglo se toma sistemáticamente en los países centrales de la economía mundial, pero no en la periferia¹. Un último punto crucial es que estas diferencias de política macroeconómica se hicieron posibles porque el Banco Central en 2008 había acumulado suficientes reservas de divisas y en 1998 no fue así.

¹ Las políticas keynesianas combaten las recesiones rebajando las tasas de interés (el costo del crédito para firmas y familias), aumentando el gasto público (la inversión pública en infraestructura) o reduciendo los impuestos cobrados a firmas o familias. Kaminsky, Reinhart y Vegh (2004) describen las políticas monetarias y fiscales aplicadas en más de cien países durante el periodo 1960-2003. La regla general, que admite muy pocas excepciones, es que el centro es keynesiano pero la periferia no. El keynesianismo llegó a la periferia de manera general recién con la recesión global de 2008-2009.

Este texto² tiene seis secciones. En la primera se discute la relación histórica entre las recesiones de la economía peruana y las caídas de los precios internacionales de las materias primas que exporta. En la segunda, se detalla el impacto que la crisis mundial ha tenido sobre la balanza de pagos peruana, el tipo de cambio y las reservas de divisas de la autoridad monetaria. En la tercera se describe cómo la caída de las exportaciones y la salida de capitales detuvieron el crecimiento económico y la generación de empleo en la economía peruana. En la cuarta sección se comparan las cuatro últimas recesiones de la economía peruana, incluyendo la de 2008-09. En la quinta, se discute la respuesta de política económica del gobierno de García ante la crisis mundial. Finalmente, se concluye con las principales lecciones de la crisis.

Recesiones y precios de materias primas

La crisis financiera iniciada en Estados Unidos en 2007 ha generado la peor recesión global de los últimos sesenta años. Para una economía como la peruana, exportadora de materias primas que opera en un marco de libre movilidad internacional de capitales, esta crisis mundial ha tenido dos consecuencias conocidas: la caída de los precios de las materias primas que exportamos y la salida de los capitales del país. La novedad ha estado en la magnitud que han tenido estas consecuencias.

La experiencia histórica muestra que las recesiones en el Perú suelen tener su origen último en los cambios reales o financieros que se producen en la economía mundial. En particular, todas las recesiones registradas desde 1950 coinciden con fuertes caídas de los precios internacionales de las materias primas de exportación y algunas de ellas también con abruptas salidas de capital.

² Este artículo está basado en Dancourt y Mendoza (2009) y Dancourt (2009). El autor agradece el apoyo financiero del Consorcio de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES), que cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), y la eficaz asistencia de Gustavo Ganiko.

Esta regla histórica o hecho estilizado básico se muestra en el gráfico 1. Han ocurrido siete grandes recesiones durante los últimos sesenta años en la economía peruana, que hemos definido de manera simple, con estos datos anuales, como una disminución de la producción por habitante (PBI per cápita). En el gráfico 1 se identifican con un círculo las recesiones que han estado asociadas a caídas de los términos de intercambio³, que son determinadas fundamentalmente por reducciones significativas de los precios externos de las materias primas de exportación. La variación porcentual de los términos de intercambio se mide en el eje vertical izquierdo, de tal modo que las caídas de los precios de nuestras materias primas de exportación se reflejan en las columnas orientadas hacia abajo.

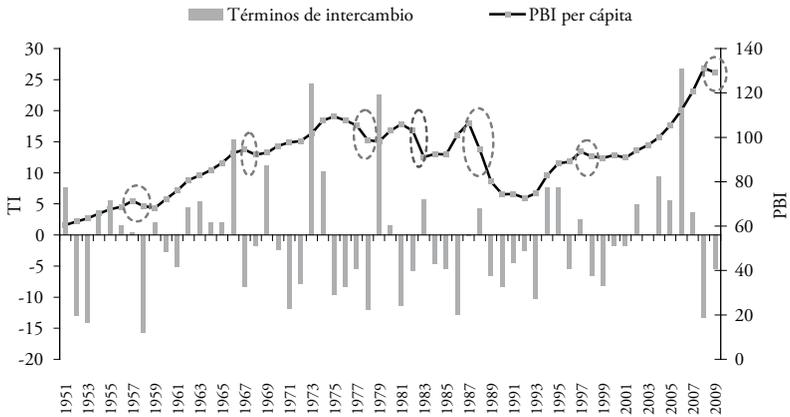
La única excepción aparente a esta regla, que vincula las recesiones de la economía peruana con fuertes caídas de los precios de las materias primas de exportación, es la recesión de 1982-1983, que coincidió con un alza de los términos de intercambio⁴. Sin embargo, esta recesión fue precedida por una severa disminución de los términos de intercambio y estuvo asociada tanto a un alza sin precedentes de la tasa de interés internacional como a una gran salida de capitales. Ciertamente, este vínculo entre recesiones y deterioro de los términos de intercambio no se aplica solo a la economía peruana⁵.

³ Los términos de intercambio se obtienen dividiendo el índice de precios de las exportaciones entre el índice de precios de las importaciones; en el Perú esta razón indica cuántos productos manufacturados (computadoras o máquinas textiles) podemos comprar con una tonelada de materias primas (cobre).

⁴ El precio de la harina de pescado subió en el mercado internacional cuando la producción peruana de esta materia prima se desplomó a raíz del fenómeno del Niño; los precios de los metales también se elevaron. Aún así, los términos de intercambio de 1983 eran 25% inferiores a los de 1980. Véase BCRP (1984).

⁵ Con una muestra de 105 países durante 1970-2004, Edwards (2007) encuentra que una mejora (o deterioro) de los términos de intercambio resulta en una aceleración (o desaceleración) de corto plazo del crecimiento económico, y que una mayor volatilidad de los términos de intercambio reduce el crecimiento de largo plazo. Véase también De Gregorio y Lee (2003). Para la economía peruana, Tovar y Chuy (2000) hallan una relación positiva robusta entre el componente cíclico del producto y el componente cíclico de los términos de intercambio para el periodo 1950-1998; véase también Castillo, Montoro y Tuesta (2006).

Gráfico 1. Recesiones y caídas de los términos de intercambio, 1951-2008



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

La recesión de 2008-2009 se ha sujetado a esa regla histórica. A partir de julio de 2008, los términos de intercambio de la economía peruana se desploman por vez primera desde la recesión de 1998-2000. El índice de precios de las materias primas de exportación cayó 33% entre el pico alcanzado en el segundo trimestre de 2008 y el piso registrado en el primer trimestre de 2009. Pero, a diferencia de otras ocasiones, los precios de las materias primas se recuperaron rápidamente, como veremos luego.

El gráfico 1 también permite mostrar de manera sucinta la evolución macroeconómica del Perú en los últimos sesenta años⁶. En una primera etapa, durante los 25 años que van de 1950 a 1975, el producto per cápita casi se duplicó en un contexto de baja inflación (promedio de 10% anual). En una segunda etapa, durante los diecisiete años siguientes, el producto per cápita decreció violentamente, de tal modo que en 1992 era un tercio menor al registrado en 1975; esto sucedió en un contexto de inflación creciente que desembocó en una hiperinflación en toda regla durante el primer gobierno de Alan García. Finalmente, en una tercera etapa, desde 1993 hasta

⁶ Véase Thorp y Bertram (1988) para una notable historia económica del Perú, que gira alrededor de la exportación de materias primas. Sobre los años 90, puede verse Dancourt (1999).

2010, tenemos una nueva etapa de baja inflación y de expansión del producto per cápita, que recién en 2006 sobrepasó el pico alcanzado treinta años antes, en 1975.

En esta tercera etapa, con el gobierno de Fujimori, se reinstauró la libre movilidad internacional de capitales en el Perú, al mismo tiempo que en gran parte de la periferia⁷. De esta manera, en los avatares macroeconómicos de la economía peruana, los choques externos adversos de carácter financiero como las salidas de capital por cambios en la tasa de interés internacional, contagio de las crisis que ocurren en otros países de la periferia, o por efecto de las crisis financieras que ocurren en el centro de la economía mundial, adquieren un papel tan importante como los choques externos adversos de carácter real, tales como las caídas de los precios de las materias primas de exportación o de los términos de intercambio y las recesiones de la economía mundial. Las dos últimas recesiones ocurridas en el Perú en 1998-2000 y en 2008-2009, ambas en esta tercera etapa, han sido resultado de una combinación de los dos tipos de choques externos adversos.

La presión sobre el precio del dólar

La quiebra del banco de inversión neoyorquino Lehman Brothers en setiembre de 2008 generó una corrida masiva, un pánico similar a los descritos por Kindleberger (1978) en su historia de las crisis financieras. El ejemplo clásico del libro de texto de macroeconomía es el de los pequeños depositantes de un banco que, justificadamente o no, corren masivamente a retirar su dinero por miedo a perderlo; como este dinero no está ocioso en el banco sino que ha sido prestado en buena ley, el banco no tiene cómo atender estos retiros masivos, lo que confirma la desconfianza inicial de los depositantes, el banco quiebra y pierden su dinero todos los depositantes que llegaron tarde a la cola; naturalmente, estos eventos son contagiosos y la corrida se extiende a otros bancos. Según Bernanke (2009), quien preside el banco central estadounidense, la súbita profundización

⁷ Para el caso del Perú, véase Rojas y Costa (2002). Véase también Krugman (2000).

de la crisis financiera en el último trimestre de 2008 y su rápida internacionalización fueron producto del pánico global generado por la quiebra de Lehman Brothers.

La crisis financiera de 2008, comparable solo a la de 1930, desencadenó también una recesión global que trajo consigo una enorme caída del comercio internacional, el desplome de los precios mundiales de las materias primas, que son exportadas mayormente por la periferia, y el masivo traslado de capitales desde la periferia hacia el centro, a Estados Unidos en particular. En la periferia, la caída de las exportaciones y la salida de capitales no solo tuvo un fuerte efecto recesivo sino que generó también enormes presiones al alza del precio del dólar, que fueron bloqueadas mediante la disminución de las reservas de divisas, allí donde estas eran suficientes.

Cuadro 1. Perú: Balanza de pagos 2008-2009 y tipo de cambio (millones de US dólares)

| | 2008.1 | 2008.2 | 2008.3 | 2008.4 | 2009.1 | 2009.2 | 2009.3 | 2009.4 |
|---------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 1. Balanza Comercial (b y s) | 1098 | 469 | 325 | -764 | 222 | 1072 | 1602 | 1866 |
| a. Exportaciones | 7771 | 8470 | 8814 | 6474 | 5396 | 6161 | 7169 | 8159 |
| 2. Entrada Neta Capitales | 6343 | -233 | -2884 | -2456 | -1253 | -973 | 29 | -934 |
| a. Capitales Corto Plazo | 3677 | 177 | -617 | -2668 | -1568 | -889 | -1008 | 1790 |
| 3. Variación Posición de Cambio | 7441 | 236 | -2559 | -3220 | -1031 | 99 | 1631 | 932 |
| 4. Variación tipo de cambio | -8% | 8% | 0% | 6% | 1% | -5% | -4% | 0% |

Fuente: BCRP, Nota Semanal.

En el cuadro 1 se presenta un resumen de las principales cuentas de la balanza de pagos peruana durante el periodo 2008-2009. El punto obvio, pero esencial, es que el dinero peruano, a diferencia del euro o el dólar, no se acepta en el extranjero para comprar bienes o pagar deudas. Los dólares o euros entran o salen del país por dos grandes canales: el comercial y el financiero. Ingresan dólares al país si la balanza comercial (exportaciones de bienes y servicios menos

importaciones) es positiva o superavitaria y, viceversa, salen dólares del país si la balanza comercial es negativa o deficitaria. Igualmente, si ingresan dólares al país por el canal financiero el rubro «entrada neta de capitales» es positivo y, viceversa, al salir dólares del país se torna negativo. Por último, si sumando el canal comercial y el financiero existe un ingreso de dólares al país, entonces las reservas de divisas del Banco Central (medidas aquí por la posición de cambio) se incrementan; mientras que si existe un egreso de dólares del país sumando ambos canales, las reservas de divisas del Banco Central disminuyen⁸.

La crisis económica y financiera mundial ocurrida en 2008-2009 tuvo un doble impacto adverso sobre la balanza de pagos del Perú, como se puede ver en el cuadro 1. De un lado, cayó el valor de las exportaciones debido tanto al desplome de los precios externos de las materias primas de exportación como a la sensible reducción del volumen de las exportaciones no tradicionales. Las exportaciones totales cayeron casi 40% entre el pico alcanzado en el tercer trimestre de 2008 y el piso registrado en el primer trimestre de 2009. Y, del otro lado, la entrada neta total de capitales dio un vuelco completo y se convirtió en salida durante el último trimestre de 2008, impulsada por el masivo retiro del país de los capitales de corto plazo. La reversión de los flujos de capital de corto plazo fue violenta: salieron por un valor equivalente a 9% y 6% del PBI en el último trimestre de 2008 y en el primero de 2009, después de haber ingresado por un equivalente a 8% y 12% del PBI en el último trimestre de 2007 y en el primero de 2008, respectivamente.

⁸ El rubro 2, entrada neta de capitales, se ha calculado como el rubro 3 (variación de la posición de cambio) menos el rubro 2 (balanza comercial de bienes y servicios). Si el Banco Central no compra ni vende dólares al sector privado o al sector público, situación que define el equilibrio externo, entonces la balanza comercial y la entrada neta de capitales suman cero, ya que el incremento de las tenencias de dólares por parte del sector privado —fruto, digamos, de un superávit comercial— se clasifica aquí como una salida de capitales. Igualmente, si el Banco Central vende dólares a los bancos comerciales locales, esto se clasifica aquí como una salida de capitales aunque los bancos comerciales redepositen luego este dinero en las cuentas que poseen en el Banco Central. Lo mismo ocurre si el Banco Central vende dólares al gobierno. La posición de cambio del Banco Central es igual a las reservas internacionales netas menos los depósitos de divisas que el sector financiero y el sector público mantienen en el Banco Central.

Durante el primer semestre de 2009, las exportaciones totales se redujeron en 30%, cayendo tanto las de materias primas (metales, harina de pescado, etc.) en 32% como las no tradicionales (confecciones, agroindustriales, etc.) en 23%, respecto al mismo periodo del año anterior. Como los precios de las materias primas se recuperaron rápidamente a partir del segundo trimestre de 2009, las ventas al exterior durante todo este año alcanzaron unos 26 900 millones de dólares, esto es, solo un 15% menos que el valor registrado en 2008.

Como ya hemos mencionado, el principal factor que explica esta súbita y profunda caída de las exportaciones es el comportamiento de los precios de las materias primas que exportamos. El índice de precios de exportación se desplomó en 35% entre mediados de 2008 y principios de 2009. De esta manera, se cerró un prolongado ciclo de alza de los precios de las materias primas de exportación, que incluye el mayor incremento anual, ocurrido en 2006, de los términos de intercambio que se haya registrado en la economía peruana durante el último medio siglo (véase el gráfico 1). Entre 2003 y mediados de 2008, el índice de precios de las exportaciones aumentó en 2.8 veces.

Sin embargo, la profunda caída de los precios de las materias primas fue breve. El índice de precios de las materias primas exportadas por la economía peruana se recuperó muy rápido, entre el segundo y el cuarto trimestre de 2009, hasta quedar solo 8% por debajo del pico histórico alcanzado en 2008. En el último trimestre de 2009, las exportaciones totales eran solo 10% inferiores a las exportaciones pico del tercer trimestre de 2008. Aun cuando el aparato industrial de la economía mundial operaba a fines de 2009 muy por debajo de los niveles de producción previos a la crisis, los precios internacionales de las materias primas se habían recuperado notablemente, al calor de las políticas monetarias expansivas sin precedentes aplicadas en los países centrales para combatir el desempleo masivo y la crisis financiera, y alentadas por una renovada demanda especulativa.

La balanza comercial de bienes y servicios del cuadro 1 refleja estas fluctuaciones de las exportaciones, pero también expresa alzas y bajas de las importaciones que, a su vez, siguen las fluctuaciones del

mercado interno y el manejo de inventarios⁹ del aparato productivo local. El superávit comercial disminuyó marcadamente dos o tres trimestres antes de que se desplomaran los precios de exportación, debido al gran incremento de las importaciones, asociado tanto al fuerte crecimiento de la economía durante 2007-2008 como a las rebajas arancelarias aplicadas durante ese periodo. Simétricamente, la balanza comercial de 2009 mejoró no solo por la recuperación de los precios de las materias primas, sino también por la recesión de la economía urbana peruana, iniciada a fines de 2008, que se trajo abajo las importaciones de bienes finales y de insumos.

Respecto a las salidas de capital de corto plazo ocurridas durante este periodo, destacan la reducción de las líneas de crédito externo para los bancos locales, las ventas de papeles de la autoridad monetaria y del gobierno en manos de inversionistas no-residentes y el traslado de divisas al exterior por parte de los fondos privados de pensiones (las AFP). Estas salidas de capital de corto plazo son un fenómeno común a las recesiones de 1998-2000 y de 2008-2009; en ambos casos, las salidas de capital fueron precedidas por fuertes ingresos de capital de corto plazo.

Cabe mencionar que los flujos de capital privado de largo plazo (inversión directa extranjera) también decrecieron sensiblemente durante este periodo, lo que se debería tanto a la paralización de las inversiones en la minería en razón de la caída de los precios internacionales de los metales, como al inusual otorgamiento de préstamos por parte de las subsidiarias peruanas a sus casas matrices en el exterior.

Para evitar que este repentino deterioro de la balanza de pagos, causado tanto por la caída de las exportaciones como por las salidas de capital, generase una excesiva presión al alza del tipo de cambio, el Banco Central vendió dólares agresivamente desde el tercer trimestre de 2008 hasta el primer trimestre de 2009, como se muestra en el cuadro 1; mientras tanto, mantenía prácticamente constante la

⁹ Si los inventarios permanecen en su nivel normal, las importaciones de los insumos (trigo) seguirán las fluctuaciones de la producción del bien final (fideos), pero si las empresas desean elevar sus inventarios de insumos importados, ocurrirá un alza transitoria de estas importaciones y, viceversa, si las empresas desean reducir sus inventarios de insumos importados, ocurrirá una caída transitoria de estas importaciones.

tasa de interés de corto plazo en moneda nacional¹⁰. Esta respuesta de política monetaria, muy distinta a la ejecutada en la crisis anterior de 1998-2000, donde subieron juntos el tipo de cambio y la tasa de interés de corto plazo, fue posible gracias a la acumulación previa de un nivel de reservas internacionales de divisas sin precedentes.

Como consecuencia de esta política de ventas agresivas de dólares, las reservas de divisas de la autoridad monetaria (medidas por la posición de cambio) disminuyeron en 27% durante el periodo abril de 2008-abril de 2009, y cayeron desde un pico de 28 mil millones de dólares hasta un piso de 20 mil millones de dólares. En el tercer trimestre de 2009, la tranquilidad había retornado al mercado cambiario gracias a la recuperación de los precios externos de las materias primas, el valor del tipo de cambio nominal era similar al registrado antes del estallido de la crisis financiera internacional, y la autoridad monetaria había reiniciado sus compras de dólares esterilizadas.

Las reservas internacionales vendidas por el Banco Central durante este periodo de salidas de capital fueron compradas no solo por inversionistas extranjeros, sino especialmente por el sector privado local, en particular por los bancos comerciales y los fondos del sistema privado de pensiones (AFP). Esta cifra de reservas vendidas no incluye la emisión por parte del Banco Central de papeles de corto plazo indexados al tipo de cambio pero pagaderos en moneda nacional. Estos papeles son un buen sustituto del dólar para quien no necesita llevar su dinero al exterior y permiten, en cierta forma, multiplicar las reservas de divisas en manos del Banco Central¹¹.

¹⁰ Cuando el Banco Central vende dólares en el mercado cambiario, los bancos comerciales que compran estos dólares los pagan con soles; esto disminuye la abundancia de soles en el mercado de préstamos interbancario, lo que eleva la tasa de interés de corto plazo en este mercado. Para impedir que esto ocurra, el Banco Central inyecta soles en la economía comprando papeles de deuda, emitidos por él mismo o por el gobierno, que están en manos del sector privado. De esta manera, se cancelan los efectos que tiene la venta de dólares por parte del Banco Central sobre la tasa de interés de corto plazo. Esto se llama «venta de dólares esterilizada», es decir, que no tiene efectos sobre la tasa de interés; simétricamente, las compras esterilizadas de dólares tampoco alteran la tasa de interés.

¹¹ El stock de estos papeles representaba, en marzo de 2009, 15% de la posición de cambio del Banco Central. Los bancos comerciales usan estos papeles para cubrirse de los compromisos que adquieren cuando venden dólares para entrega a futuro (*forwards*)

Una característica crucial de todas las recesiones peruanas, casi siempre generadas por choques externos adversos, es que el primer acto de estos dramas siempre ha sido una crisis cambiaria en la que se eleva rápidamente el precio del dólar, lo que ocurre normalmente tras una sensible disminución de las reservas de divisas del Banco Central (véase Dancourt, Mendoza y Vilcapoma 1997). Si el choque externo adverso es real (caída de los términos de intercambio y del valor de las exportaciones), la disminución previa de las reservas de divisas tiende a ser paulatina. Si el choque externo adverso es financiero (salida de capitales), la disminución previa de las reservas de divisas puede ser muy rápida, según indica la experiencia.

La peculiaridad de esta última recesión consiste en que, a pesar de la gran potencia del choque externo adverso, el Banco Central bloqueó la crisis cambiaria con la enorme venta de dólares que llevó a cabo en el segundo semestre de 2008 y en el primer trimestre de 2009. Como se puede ver en el cuadro 1, estas ventas de dólares (variación negativa de la posición de cambio) se iniciaron en respuesta al 8% de incremento del precio del dólar ocurrido en el segundo trimestre de 2008; el Banco Central persistió en estas ventas masivas hasta que la presión al alza del dólar se extinguió en el segundo trimestre de 2009. Es razonable pensar que, si el Banco Central no hubiera podido realizar estas ventas masivas de dólares, hubiera ocurrido una crisis cambiaria y que el tipo de cambio se hubiera disparado. La ausencia de una crisis cambiaria distingue, pues, a esta recesión de todas las anteriores, incluyendo la ocurrida en 1998-2000, cuando el tipo de cambio se incrementó casi 30% entre fines de 1997 e inicios de 2000, ya que el Banco Central carecía de las reservas de divisas (posición de cambio) necesarias para realizar una venta de dólares significativa.

Las reservas de divisas del Banco Central son adecuadas si permiten enfrentar los choques externos adversos que golpean recurrentemente la economía peruana, sin alzas excesivas del tipo de cambio; es decir, si permiten enfrentar simultáneamente una caída

a un tipo de cambio fijado hoy, a otros agentes extranjeros o locales que se protegen así contra la devaluación de la moneda nacional (empresas con deudas en dólares) o apuestan a ella.

de exportaciones y una salida de capitales de la magnitud que hemos visto en 2008-2009. Desde esta necesidad, una posición de cambio de 30 mil millones de dólares parece razonable, ya que la caída de precios de las materias primas de 2008-2009 pudo fácilmente haber durado un par de trimestres más y la salida de capitales pudo ser algo más extensa si, por ejemplo, la crisis externa hubiese coincidido con un proceso electoral interno; por último, esta cifra debe tener en cuenta que perder en una crisis del sector externo más de la mitad de las reservas, digamos, podría afectar la confianza y retroalimentar la salida de capitales.

Los orígenes de la recesión

Se puede dividir la economía peruana en dos grandes sectores productivos. De un lado, tenemos al sector primario que agrupa agricultura, minería, pesca y actividades de transformación vinculadas a estas ramas (fabricas de harina de pescado, refineras de metales, etc.), cuya producción está determinada básicamente por factores de oferta (lluvias, temperatura del mar, etc.). Del otro lado tenemos al sector no primario que agrupa las distintas ramas (manufactura, construcción, comercio y servicios) que conforman la economía del Perú urbano, cuya producción está determinada por las ventas o demanda agregada. Este sector no primario representa 80% del PBI y casi todo el empleo asalariado; mientras que la minería representa 60% de las exportaciones, pero solo 1% de la fuerza laboral. La demanda agregada por los bienes y servicios producidos en el sector no primario depende, entre otros factores, de las exportaciones netas originadas en el sector no primario, de las políticas macroeconómicas y de los precios externos de las materias primas de exportación. Así, una caída de los precios externos de las materias primas de exportación provocará un impulso recesivo que reducirá la producción y el empleo en la economía urbana vía una reducción del consumo de bienes nacionales, o vía una reducción de la inversión en construcción, o vía una reducción del gasto público no financiero debido a que se reducirá la recaudación tributaria en el sector primario. Un alza de la tasa de interés, una reducción del gasto público o una

caída de las exportaciones no tradicionales provocarán un impulso recesivo similar. Y, viceversa, un alza de estos precios externos, una rebaja de la tasa de interés o un aumento del gasto público, ocasionarán un impulso expansivo en la economía urbana.

En el gráfico 2 se presentan las tasas de crecimiento anual del PBI no primario, del empleo urbano en las empresas de más de 10 trabajadores, y del empleo manufacturero en estas mismas empresas, a partir de la desestacionalización¹² de las tres series respectivas. Como se puede ver en el mismo gráfico 2, tras superar la recesión de 1998-2000, la marcha de la economía peruana adquirió progresivamente cada vez más velocidad en el periodo 2002-2008, tanto en términos de la tasa de crecimiento del PBI no primario como en términos de la creación de empleos urbanos (y manufactureros) en las empresas de más de diez trabajadores. Este ciclo de expansión o auge estuvo liderado por las exportaciones y ocurrió en un contexto de muy baja inflación.

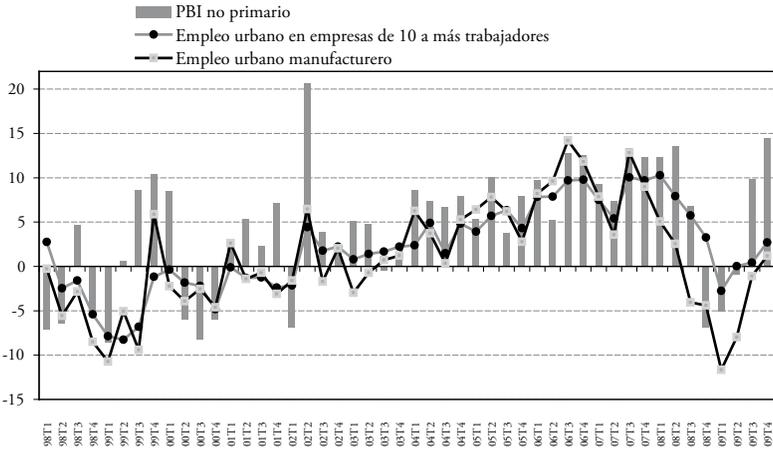
Este prolongado auge de la economía peruana, sin precedentes en las últimas cuatro décadas, finalizó en el último trimestre de 2008 a causa del brusco descenso del valor de las exportaciones y la enorme salida de capitales generadas por la recesión global y la crisis financiera en el centro. Como se puede ver en el gráfico 2, la tasa de crecimiento del PBI no primario desestacionalizado cayó en picada en 2008 y se hizo negativa durante tres trimestres consecutivos.

Las ramas productivas que se desaceleraron más bruscamente durante el último trimestre de 2008 fueron los dos motores de la actividad económica no primaria, es decir, la manufactura no primaria, que excluye las actividades de procesamiento de recursos naturales como refinación de metales o fabricación de harina de pescado, y la industria de la construcción. En el periodo enero-junio de 2009, la manufactura no primaria, que depende también de la demanda externa, decreció en -10.2% anual, tras haber registrado una tasa promedio de 12.2% durante los tres primeros trimestres de 2008; y

¹² Este procedimiento estadístico permite comparar la producción o el empleo de un trimestre cualquiera con el del trimestre anterior —que siempre expresaremos en términos anuales— y detectar así, con mayor rapidez que la comparación entre un trimestre cualquiera y el mismo trimestre del año anterior, el tránsito del auge a la recesión y viceversa.

la industria de la construcción solo se expandió en 1.9% en enero-junio de 2009, después de haber registrado una tasa promedio de 18.8% anual durante los tres primeros trimestres de 2008, siempre en comparación con el mismo periodo del año anterior.

Gráfico 2. PBI no primario y empleo urbano y manufacturero desestacionalizados (variación trimestral anualizada)



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

De acuerdo con el gráfico 2, la recesión se inició en el último trimestre de 2008, continuó durante los dos primeros trimestres de 2009, y habría terminado¹³ en el tercer trimestre de 2009. En términos de tasas anualizadas, las caídas del PBI no primario desestacionalizado durante estos tres trimestres que duró la recesión fueron de -6.8%, -5.1% y -0.9%, respectivamente. La reducción del empleo urbano, manufacturero y total, en las empresas de más de diez trabajadores, que se registró por primera vez desde 1998-2000, completa esta descripción de la recesión de 2008-2009. Vale la pena señalar también que el empleo en las empresas manufactureras con más de diez trabajadores empezó a contraerse antes, desde mediados de 2008, debido a su dependencia de los mercados externos y en razón de su

¹³ Cabe subrayar que se han introducido ciertos cambios metodológicos controvertidos que sobrestiman el PBI del sector servicios y, por tanto, el PBI no primario del año 2009.

mayor exposición a la competencia de las importaciones; y que el inicio de la recuperación del nivel de actividad económica urbana, a partir del tercer trimestre de 2009, no había generado todavía un incremento correspondiente del empleo en las empresas de más de diez trabajadores.

Esta brusca desaceleración de la actividad económica no solo revela la magnitud del impulso recesivo externo. También revela la poca inercia que tiene el PBI no primario de la economía peruana, debido a la inexistencia de estabilizadores automáticos, como el seguro de desempleo, que existe desde hace casi un siglo en las economías avanzadas; en razón de la enorme influencia que las condiciones económicas y financieras externas ejercen sobre la confianza de empresarios y banqueros; y debido al gran ajuste de inventarios¹⁴ que parece haber ocurrido en los sectores comercial e industrial durante el último trimestre de 2008 y los primeros trimestres de 2009.

Respecto a la magnitud del impulso recesivo inicial, si las exportaciones representan 25% del PBI nominal, y si disminuyen en 30%, el impacto directo de esta caída de las exportaciones (tanto por precios en el sector tradicional como por cantidades en el sector no tradicional) equivale a 7.5% del PBI nominal ($0.075=0.25 \times 0.30$). Y como esta caída de las exportaciones tiene un efecto multiplicador promedio relativamente pequeño¹⁵ sobre el resto de la economía, podríamos elevar este impacto negativo hasta 10% del PBI nominal ($0.10=0.075 \times 1.33$).

¹⁴ Se acumulan inventarios cuando la producción es mayor que las ventas o demanda y, viceversa, se desacumulan cuando la producción es menor que las ventas. Según el Reporte de Inflación del BCRP de junio de 2009, la reducción de los inventarios ocurrida en el último trimestre de 2008 y en el primero de 2009 explicaría una buena parte de la caída de la producción. Ciertamente, es la reducción imprevista de la demanda final (el descenso de las exportaciones más la disminución de la demanda interna causada por la salida de capitales) la que origina el impulso recesivo inicial y la que crea el exceso de inventarios. Pero, la liquidación de este exceso de inventarios, produciendo por debajo de las ventas, magnifica de manera transitoria la reducción de la producción y el empleo.

¹⁵ Este efecto multiplicador existe porque una parte de los ingresos generados en el sector exportador se gastan en el resto de la economía y porque el sector exportador demanda insumos intermedios producidos en el resto de la economía. De esta manera, cuando se expande (o se contrae) el sector exportador, arrastra consigo al resto de la economía. Este multiplicador es pequeño (1,33, digamos) por el gran peso del enclave minero que explica un 60% del valor exportado.

Cabe señalar que, en la última década, las exportaciones totales se duplicaron hasta constituir cerca de 25% del PBI. Al mismo tiempo, aumentó el peso macroeconómico de las exportaciones no tradicionales, cuyos sectores líderes son las confecciones y la agroindustria, hasta alcanzar 5% o 6% del PBI. Estos hechos ayudan a explicar la magnitud del impulso recesivo generado en la economía del Perú urbano por la caída de las exportaciones en 2008-2009, ya que tanto el empleo generado por dólar exportado como el efecto multiplicador sobre el resto de la economía que caracteriza a estas exportaciones no tradicionales son mucho mayores que los propios de la minería. Y sugieren que los ajustes cíclicos de inventarios, tanto de bienes nacionales como importados, que están típicamente asociados a la producción industrial y al gran comercio, podrían ser más relevantes en la actualidad.

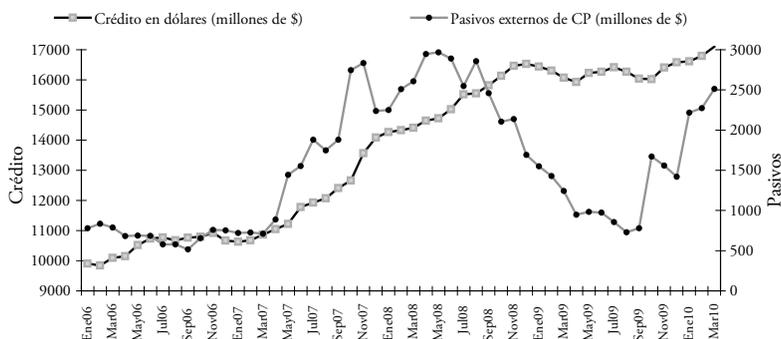
A este impulso recesivo generado por la caída de las exportaciones, hay que añadirle el otro impulso recesivo básico originado por la salida de capitales de largo y corto plazo. La salida de capitales provoca directamente una caída de la demanda interna. En primer lugar, la paralización de la inversión directa extranjera en el sector minero, causada por la profunda caída de los precios externos de los metales, disminuye la demanda de la industria de la construcción y de otros proveedores de insumos y servicios. En segundo lugar, conviene recordar que el sistema financiero peruano está dolarizado. La mitad de los préstamos bancarios a firmas y familias están denominados en dólares. Esto implica que cualquier expansión rápida de estos préstamos requiere que los bancos locales consigan fondos (adeudados o líneas de crédito de corto y largo plazo) en el exterior. Simétricamente, un recorte violento de estos adeudados al exterior implica que se detiene súbitamente la expansión de estos préstamos bancarios en moneda extranjera.

Un factor común detrás de las recesiones de 1998-2000 y 2008-2009 es el recorte abrupto de estos fondos o adeudados que los bancos locales obtienen en el exterior y que los fuerza a recortar los préstamos en moneda extranjera que extienden en el país a firmas y familias. En ambos casos, este evento fue precedido por un boom de créditos en moneda extranjera sustentado en una expansión rápida de estas mismas líneas. En 1998, el recorte de los fondos externos

fue precipitado por la crisis de la deuda rusa; y en 2008 el recorte de estos fondos se produjo a raíz de la crisis financiera en Estados Unidos y Europa.

Como se puede apreciar en el gráfico 3, los adeudados o pasivos de corto plazo con el exterior del sistema bancario se desplomaron (cayeron 75%) entre el segundo trimestre de 2008 y el tercero de 2009, y detuvieron en seco la expansión del crédito bancario en moneda extranjera; en el último trimestre de 2009 parece reiniciarse otro ciclo de expansión de estos adeudados con el exterior y de los préstamos en moneda extranjera, ciclo similar al gestado a principios de 2007.

*Gráfico 3. Pasivos y crédito en ME 2006-2009
(millones de dólares)*



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

Este boom crediticio en dólares y una política fiscal expansiva fueron las fuerzas más importantes que impulsaron el auge que experimentó la demanda interna desde fines de 2006 hasta mediados de 2008. Durante 2007, el crédito bancario al sector privado en dólares se incrementó por un valor equivalente a 3% del PBI; similar ritmo de incremento se registró durante el primer semestre de 2008. Esta expansión crediticia, basada en una rápida acumulación de deuda externa de corto plazo por parte de los bancos locales, fue alentada por el Banco Central al relajar las regulaciones sobre el encaje en moneda extranjera para los adeudados al exterior¹⁶.

¹⁶ En el boom de crédito en moneda extranjera previo a la recesión de 1998-2000, los adeudados con el exterior de la banca comercial estaban exentos del encaje que gravaba

Estos adeudados con el exterior del sistema bancario conectan, pues, la producción y el empleo del sector no primario de la economía peruana directamente con las vicisitudes de los centros financieros de la economía mundial. Según Blanchard (2009), el economista jefe del FMI,

[...] uno de los canales a través de los cuales se ha propagado la crisis desde las economías avanzadas hacia las economías emergentes ha sido el recorte de las líneas de crédito que las instituciones financieras de las economías avanzadas otorgan a sus subsidiarias extranjeras, lo que ha obligado a estas últimas a vender activos financieros o, a su vez, a cortar el crédito a sus clientes domésticos.

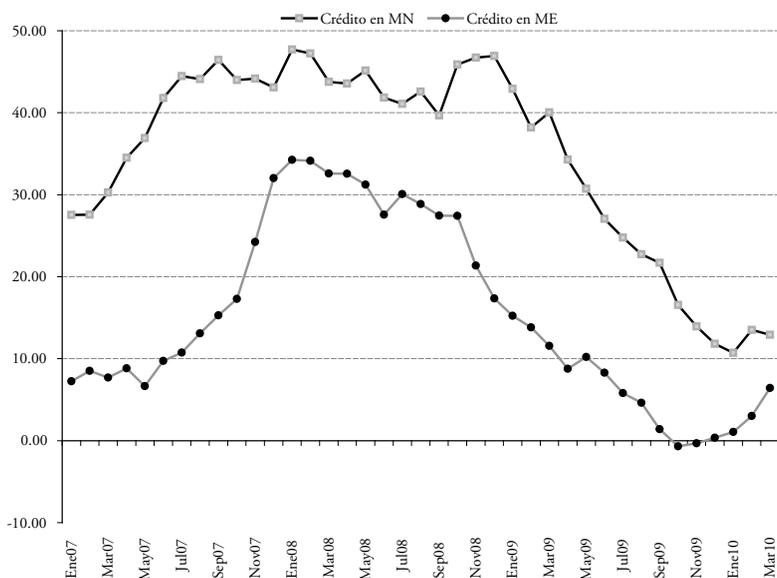
Es claro que el efecto recesivo de una salida de capitales, vía el recorte de estos adeudados con el exterior del sistema bancario, será mayor mientras mayor sea el volumen de los préstamos bancarios en moneda extranjera otorgado a firmas y familias o, lo que es lo mismo, mientras mayor sea el grado de dolarización del sistema bancario peruano. Y también es claro que mayor será la contracción del crédito bancario que generará un recorte dado de estos adeudados, mientras mayor sea el peso que estos adeudados tienen respecto a los depósitos como fuente de fondos prestables para los bancos locales.

Sin embargo, se ha sugerido que el Perú constituye una excepción a este fenómeno mundial del recorte abrupto de las líneas de crédito con el exterior sufrido por las economías de la periferia durante esta última crisis financiera, que es descrito en el *World Economic Outlook*

a los depósitos en dólares; estos encajes representan 30% de los depósitos, que no se prestan sino que se colocan en el Banco Central; véase Dancourt y Mendoza (2002). En 2004 se impuso por primera vez un encaje a los adeudados con el exterior cuya tasa era igual a la de los depósitos en dólares, con el objetivo de evitar estos ciclos de expansión y contracción del crédito en moneda extranjera de origen externo y promover la desdolarización del sistema bancario. Esta regulación, resistida por los bancos, es la que se relajó en 2007. Cabe agregar que los fondos depositados por la banca comercial a cuenta de estos encajes ganan intereses que son pagados por el Banco Central (la remuneración al encaje). A partir de 2004, el Banco Central fijaba esta remuneración al encaje, que determina la rentabilidad de las operaciones en moneda extranjera de la banca comercial, y la decisión se publicaba al mismo tiempo que la decisión sobre la tasa de interés de referencia en soles. En 2007, también se abandonó el rol de instrumento de política que tenía esta tasa de remuneración al encaje, al vincularla automáticamente a una tasa internacional (Libor) de corto plazo.

del FMI correspondiente a 2009. Según esta visión¹⁷, a los bancos locales no les habrían exigido el repago súbito de estos adeudados con el exterior, como ocurrió en tantos otros lugares¹⁸. Más bien, sería la demanda local de de estos adeudados la que habría disminuido súbitamente, ya que los bancos locales habrían decidido recortar sus préstamos en moneda extranjera a firmas y familias, sin razón alguna, justo en el pico del auge más intenso y prolongado que la economía peruana haya experimentado en los últimas décadas. Curiosamente, esta disminución de la propensión a prestar de los banqueros no afectó a los préstamos en moneda nacional, que continuaron creciendo a tasas entre 25% y 40% anual desde julio de 2008 hasta julio de 2009, como se muestra en el gráfico 4.

Gráfico 4. Crédito al sector privado en MN y ME (tasas crecimiento anual 1997-2009)



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

¹⁷ Véase el Reporte de Estabilidad Financiera de mayo de 2010 del BCRP, p. 23.

¹⁸ Véase Balakrishnan y otros (2009), quienes concluyen que los países de la periferia más endeudados con los países del centro son los más afectados por las crisis financieras y que las conexiones bancarias (líneas de crédito, subsidiarias locales de bancos del centro) han sido un canal mayor de transmisión en la crisis financiera de 2008-2009.

En materia de crédito bancario, la diferencia entre las recesiones de 1998-2000 y la de 2008-2009 no reside en el comportamiento del crédito en moneda extranjera, que cae en ambas por igual, sino en el comportamiento del crédito en moneda nacional. Mientras que el crédito en moneda nacional se contrajo fuertemente en la recesión de 1998, durante la última recesión el crédito en soles siguió expandiéndose. Esto tiene conexión, primero, con el hecho de que ocurriera una crisis bancaria en 1998-2000 y que no ocurriera en 2008-2009; y, segundo, con las diferentes políticas monetarias aplicadas en estas dos recesiones: restrictiva en 1998-2000 y expansiva en 2008-2009.

La crisis bancaria¹⁹, desencadenada por el recorte de las líneas de crédito externas a raíz de la crisis rusa, explica en buena parte esta restricción crediticia general que tipifica la recesión de 1998-2000. De los 25 bancos que existían en 1997-1998, 11 habían sido liquidados u obligados a fusionarse dos años más tarde; entre ellos, el segundo y el quinto banco por monto de depósitos a diciembre de 1997. Los préstamos impagos como porcentaje de los préstamos totales (cartera atrasada y refinanciada o reestructurada sobre colocaciones brutas) aumentaron desde 8% en 1997 hasta 17% en 2000; esta cartera atrasada total neta de provisiones, que equivalía a 24% del patrimonio del sistema bancario en 1997, subió hasta 41% del patrimonio en 2000.

La regulación prudencial y monetaria vigente²⁰ en 1998, que ignoraba la dolarización del sistema bancario y su profunda dependencia del endeudamiento externo de corto plazo, sentó las bases para esa crisis bancaria. Y la respuesta de política monetaria

¹⁹ Para un análisis detallado de esta crisis bancaria y de la expansión crediticia que la precedió, así como de las distintas formas que asumió el rescate gubernamental, véase Rojas y Costa (2002); este texto es la fuente de los datos aquí citados. Véase también Castillo y Barco (2009), quienes sostienen que no hubo una crisis bancaria en 1998-2000.

²⁰ Respecto a la regulación prudencial los hechos básicos son los siguientes: los bancos casan activos y pasivos por monedas, pero prestan en dólares a quienes ganan en soles; la morosidad de los préstamos en moneda extranjera se eleva sensiblemente con el tipo de cambio; sin embargo, no se exigen capital o provisiones extras por prestar en dólares a quien gana en soles; véase Cayazzo y otros (2006). Respecto a la regulación monetaria, como hemos mencionado, el Banco Central permitió que los adeudados con el exterior crecieran explosivamente justo antes de las recesiones de 1998-2000 y de 2008-2009.

de 1998-2000 —dejar subir tanto el tipo de cambio como la tasa de interés en moneda nacional en vez de proveer al mercado interbancario con liquidez en dólares y en soles— permitió que el súbito recorte de las líneas de crédito del exterior, un fenómeno muy similar a una corrida masiva de los depositantes, trajera consigo la iliquidez y posterior quiebra y fusión obligada de varios bancos; las corridas de los depositantes locales fueron un componente importante pero secundario de este proceso.

A pesar de que la regulación prudencial y monetaria de 2008-2009 era similar a la vigente en 1998, respecto a la dolarización del sistema bancario y a su dependencia del endeudamiento externo de corto plazo, no ocurrió una crisis bancaria en 2008-2009. ¿Por qué? Porque el Banco Central suministró al mercado interbancario toda la liquidez que este requirió en dólares y en soles a raíz del drástico recorte de las líneas externas, y evitó así un pánico general. Esto se hizo de manera «automática», al hacer efectiva la tasa de interés de política o de referencia en el mercado interbancario y al limitar el alza del tipo de cambio. Y esto se pudo hacer, repitémoslo, porque el Banco Central tenía las reservas de divisas suficientes.

Comparación de cuatro recesiones

Es ilustrativo comparar esta última recesión con las tres anteriores ocurridas en la economía peruana desde 1980, tanto en términos de su severidad (magnitud de la caída del PBI) como de su duración. Estas cuatro recesiones se muestran en el gráfico 5, donde el PBI no primario desestacionalizado del trimestre previo al inicio de cada recesión se hace igual a 100. La recesión actual ha sido denominada *García 2* (2008.4-2009.2).

Las tres recesiones anteriores son las que hemos denominado *Belaunde*, que dura 8 trimestres (se inicia en 1982.2 y termina en 1984.1); *García 1*, que dura 11 trimestres e incluye los efectos del infame «fujishock»²¹ (se inicia en 1988.1 y termina en 1990.3);

²¹ El «fujishock», como se le denominó popularmente, fue un choque de oferta negativo de magnitudes catastróficas decretado por el nuevo gobierno de Fujimori, que violó

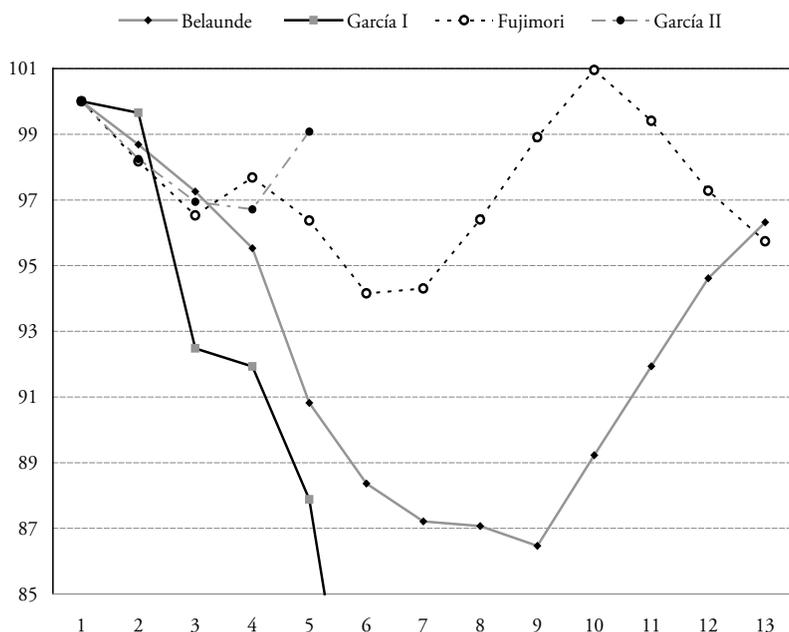
y Fujimori, que dura 12 trimestres (se inicia en 1998.1 y termina en 2000.4). La definición operativa de recesión que hemos usado es una caída del PBI no primario desestacionalizado que se extiende por más de 2 trimestres consecutivos, lo que permite excluir dos mini-recesiones ocurridas en 1985 y en 1992. No hay una regla simple para fechar el final de estas tres recesiones, ya que dos de ellas (García 1 y Fujimori) tienen forma de W: la producción agregada cae, luego se expande y vuelve a caer. En estos casos, hemos atendido al contexto macroeconómico para fechar el fin de la recesión; así, hemos incorporado el «fujishock» y sus secuelas recesivas al episodio de la hiperinflación iniciada en 1988 y hemos unido la recesión posterior a la frustrada segunda reelección de Fujimori con la contracción iniciada en 1998 a raíz de la crisis asiática y la crisis rusa.

El gráfico 5 permite apreciar que la recesión García 1 pertenece a otra especie. Caídas del producto agregado, medidas entre el pico del auge previo y el piso de la recesión, equivalentes a casi 5% del PBI trimestral pico —como ocurre en la recesión Fujimori— o incluso equivalentes a 13% del PBI trimestral pico —como ocurre en la recesión Belaunde— no son comparables con una caída del orden del 40%, como ocurre con García 1 (donde el piso es el trimestre del «fujishock»). Ciertamente, esto no implica, por ejemplo, que el empleo disminuyese poco durante la recesión Fujimori (1998.1-2000.4); comparado con el nivel registrado antes del inicio de la recesión, el índice de empleo en las empresas de más de diez trabajadores (serie que se inicia en 1997) cayó hasta un máximo de 12% (en 2002); y recién en 2006 se recuperó el mismo nivel de empleo registrado antes de la recesión.

así su principal promesa electoral. En octubre de 1990, los precios al consumidor en Lima Metropolitana se multiplicaron por 5 debido básicamente a que los precios de los combustibles, que eran fijados por el gobierno, se incrementaron en 30 veces. Los salarios reales y el consumo se desplomaron. El principal antecedente del «fujishock» ocurrió en setiembre de 1988, durante el primer gobierno de Alan García; en esa ocasión, el índice de precios al consumidor de Lima Metropolitana se duplicó en un solo mes ante un choque de oferta negativo de características similares.

Gráfico 5. Perú: las cuatro últimas recesiones

PBI no primario desestacionalizado



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

Si juzgamos por los tres primeros trimestres, el principio de la recesión de 2008-2009 es perfectamente comparable con los principios de la recesión Fujimori o de la recesión Belaunde. Estas tres recesiones tienen un origen común: choques externos adversos que incluyen tanto una caída de exportaciones como una salida de capitales del país. Lo que las distingue es la política macroeconómica que se aplicó en respuesta a este choque externo. En la recesión Belaunde, la respuesta de política monetaria y fiscal (que operó básicamente como un inmenso choque de oferta negativo al subir el tipo de cambio y los precios de los combustibles y otros bienes producidos por empresas estatales) se sumó al impulso contractivo generado por el choque externo; de allí la severidad y la extensión de esta recesión, que estuvo asociada a una fuerte aceleración de la tasa de inflación, que saltó de 60% anual en 1982 a 120% anual en 1983.

En la recesión Fujimori, la respuesta de política monetaria (subir el tipo de cambio y la tasa de interés²²) agravó el impulso contractivo inicial pero la política fiscal expansiva, vinculada orgánicamente al intento frustrado de reelección de Fujimori, contrarrestó al principio estos impulsos contractivos, aunque luego del proceso electoral se pasó a una política fiscal contractiva que se sumó a ellos (véase Dancourt y Jiménez 2001); de allí la forma de W que tiene esta recesión y su carácter menos severo, aunque está ligada a una crisis bancaria. Un punto importante es que esta recesión Fujimori es la primera, de todas las ocurridas desde 1950, que está asociada a una reducción de la inflación, que disminuye desde un 7-8% anual a principios de 1998 hasta un 3-4% anual a fines de 2000, a pesar de que ocurre una devaluación de casi 30% entre fines de 1997 y principios de 2000.

Como se puede apreciar en el cuadro 5, la recesión de 2008-09 ha sido, por amplia diferencia, la menos severa y la menos extensa de todas las registradas desde 1980. Durante esta recesión, como veremos a continuación, se han aplicado políticas monetarias y fiscales keynesianas por primera vez en 60 años, aunque con rezagos y errores. Ese es uno de sus rasgos distintivos. El otro rasgo distintivo es que, como se ha mencionado, esta recesión de 2008-2009 no estuvo precedida por una crisis cambiaria. Las políticas monetarias y fiscales keynesianas, erigidas sobre la masiva venta de dólares realizada por el Banco Central durante 2008-2009, explicarían que la última recesión haya sido la menos severa y la menos extensa de todas las ocurridas desde 1980. Esto, a pesar de que el choque externo adverso (caída de exportaciones y salida de capitales) sufrido por la economía peruana durante 2008-2009, si bien de muy corta duración, ha sido el más potente de todos los que hemos visto en los últimos 60 años.

²² La tasa de interés interbancaria subió desde un promedio de 11.6 % anual en el segundo semestre de 1997 hasta un promedio de 15.5 % anual en el primer semestre de 1998; y, en el segundo semestre de 1998, volvió a subir hasta un promedio de 22.5% anual.

La respuesta de política macroeconómica

Además del choque externo adverso que impactó simultáneamente sobre el sector real y el financiero, existen factores internos que explican de manera secundaria la repentina liquidación de ese prolongado auge experimentado por la economía peruana y el rápido tránsito a una recesión a partir del último trimestre de 2008. El más importante de estos factores es, quizás, la inoportuna política fiscal contractiva ejecutada durante el último trimestre de 2008 por el ministro Valdivieso, política que consistió en un recorte del gasto público y en un alza de los impuestos a los combustibles. Otro punto que merece destacarse es la caída de la inversión pública a cargo del gobierno central en 18% durante el último trimestre de 2008, respecto al mismo periodo del año anterior.

*Cuadro 2. Perú: Ingresos y gastos del Gobierno Central
(como porcentaje del PBI)*

| | 2008 | | | | | 2009 | | | | |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | I | II | III | IV | Año | I | II | III | IV | Año |
| 1. Ingresos corrientes | 20.9 | 21.9 | 21.1 | 19.5 | 20.9 | 19.8 | 19.3 | 17.9 | 17.6 | 18.6 |
| a. Tributarios | 15.9 | 16.8 | 16.1 | 15.1 | 16.0 | 15.1 | 14.4 | 13.3 | 13.7 | 14.1 |
| 2. Gastos no financieros (GNF) | 14.3 | 15.2 | 18.4 | 21.2 | 17.3 | 16.6 | 16.7 | 19.6 | 24.8 | 19.6 |
| a. Gastos de capital | 2.2 | 3.2 | 4.2 | 6.6 | 4.1 | 3.1 | 4.2 | 5.6 | 9.5 | 5.7 |
| 3. Resultado económico | 4.6 | 5.7 | 1.2 | -3 | 2.1 | -1.5 | 1.8 | -3.3 | -8.1 | -2.1 |
| 4. Variación % anual GNF* | 9% | 30% | 14% | -30% | | 55% | -4% | 18% | 51% | |

*Variación trimestral anualizada del GNF real desestacionalizado.

Fuente: BCRP, Nota Semanal.

El cuadro 2 registra las huellas del proceso de expansión del gasto fiscal puesto en marcha por el ministro Carranza en 2006. El gasto no financiero total (salarios, bienes y servicios, inversión pública) crecía a una tasa que oscilaba entre 9% y 30% anual en los tres primeros trimestres de 2008. Esta expansión fiscal, junto con el boom del crédito en moneda extranjera, explican que el crecimiento de la economía urbana (PBI no primario) se acelerara desde 7-8% anual durante 2005-2006 hasta 10% anual durante 2007-2008.

El ajuste fiscal del ministro Valdivieso —que se refleja en esa tasa de crecimiento negativo del gasto no financiero desestacionalizado de un -30% en el último trimestre de 2008— estaba destinado a enfriar un poco esta economía recalentada y bajar así la tasa de inflación, que se había disparado desde 1% anual a mediados de 2007 hasta 7% anual a fines de 2008, medida por el índice de precios al consumidor de Lima Metropolitana (véase el gráfico 6). Justo a inicios de 2007, el Banco Central había rebajado el límite superior de su meta de inflación de 3.5% a 3% anual. Como las clases populares carecen de toda protección institucionalizada contra una aceleración de la inflación (no existe indexación del salario mínimo legal ni de las pensiones de jubilación a la inflación pasada, etc.), y como la inflación estaba liderada por los alimentos que tienen un peso mayor en la canasta de los estratos populares, este proceso provocó una reducción del poder de compra de estos estratos, un descontento masivo y una sustancial merma de la popularidad del presidente García. De allí el cambio en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Carranza por Valdivieso, el ajuste del gasto público y la adopción de otras medidas, como el subsidio a los combustibles importados o las rebajas generalizadas y unilaterales de aranceles a las importaciones; no hubo, sin embargo, aumentos del salario mínimo o las pensiones de jubilación pagadas por el gobierno.

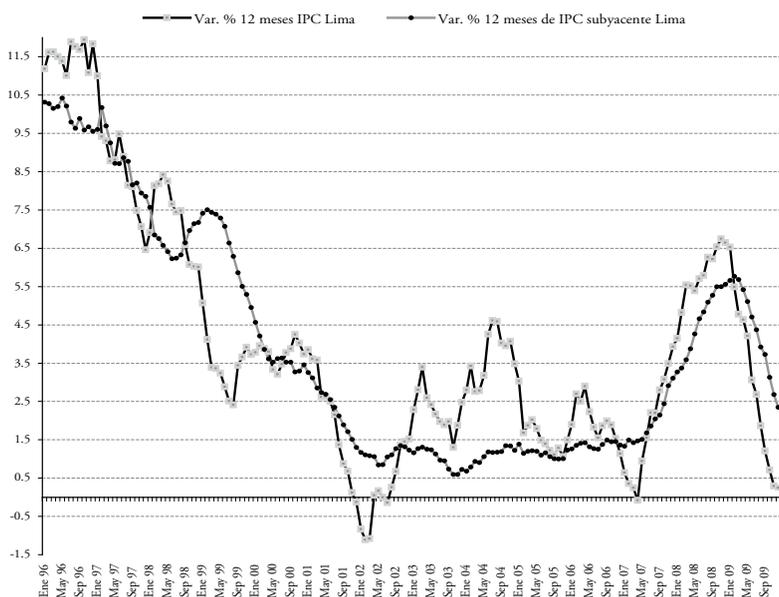
Esta alza de la inflación respondía, en parte, a un choque de oferta negativo (subida de alimentos y combustibles importados) y, en parte, a una considerable presión de demanda, como lo revela la paulatina elevación de la inflación subyacente (que excluye del índice de precios al consumidor los precios más volátiles de combustibles, alimentos frescos y otros) desde menos de 2% a inicios de 2007 hasta casi 6% a fines de 2008 y principios de 2009. Muchos economistas peruanos que han conocido toda clase de inflaciones cambiarias e hiperinflaciones, pero que no habían visto nunca una autentica inflación por demanda de libro de texto como esta última, se resisten todavía a este diagnóstico.

En 2004 ocurrió también un choque de oferta negativo similar (alza de alimentos y combustibles importados), pero la economía urbana no crecía a un «ritmo chino» de 10% anual como en 2007-2008, sino a una tasa menos espectacular de 5% anual. Como resultado, la inflación subyacente, que por construcción es más sensible

a las presiones de demanda que la inflación total, se elevó muy poco durante 2004 en abierto contraste con lo que ocurrió en 2007-2008 (véase el gráfico 6).

Fue en esas circunstancias —mientras el debate macroeconómico interno giraba alrededor de cómo encarar el aumento de la inflación en una economía que crecía demasiado rápido— que el choque externo adverso empezó a desplegar sus efectos sobre la economía peruana. Desconcertado ideológicamente, el gobierno de García adoptó la línea dura de negar de plano cualquier impacto adverso que la crisis mundial pudiera tener sobre la economía peruana. «Estamos blindados», repetían los discursos oficiales. Mientras tanto, altos funcionarios del Ministerio de Economía sugerían públicamente que el choque externo adverso, más el ajuste fiscal que el MEF llevaba a cabo, colocarían suavemente a la economía peruana en una trayectoria de crecimiento sostenible igual a la tasa de expansión del producto potencial, que se calculaba cerca de 7% anual. En el Reporte de Inflación de setiembre de 2008 se proyectaba que la economía peruana crecería 6.5% durante el año 2009.

Gráfico 6. Inflación en Lima (enero 1996-setiembre 2000)



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

Esta negación sistemática de los eventuales impactos de la crisis económica mundial generó una respuesta de política macroeconómica que abrió las puertas a la recesión. En una primera etapa, durante el segundo semestre de 2008, la mezcla de política macroeconómica consistió en reducir el gasto público y elevar los impuestos a los combustibles, mantener constante la tasa de interés de referencia que el Banco Central había elevado progresivamente hasta 6.5% anual para combatir la inflación y, por último, vender agresivamente dólares para impedir un alza significativa del tipo de cambio — factor que también hubiera podido echar más leña al fuego de la inflación—. Es decir, cuando ya existía cierta evidencia que permitía actuar preventivamente con una política monetaria y fiscal expansivas²³, no se redujo la tasa de interés ni se incrementó el gasto público para amortiguar los impulsos recesivos que la caída de exportaciones y la salida de capitales iban a originar inevitablemente, según enseña la experiencia. Ciertamente, como se ha mencionado, la masiva venta de dólares por parte del Banco Central moderó los impulsos recesivos generados por la salida de capitales e impidió una crisis cambiaria que, de haber ocurrido, hubiera torcido completamente la trayectoria de corto plazo de la economía peruana, tal como sucedió en la recesión de 1998-2000.

*Cuadro 3. Cambios en la tasa de referencia del Banco Central
(1% = 100 puntos básicos)*

| | Brasil | Colombia | Chile | México | Perú | Australia | Canadá | Corea |
|--------|--------|----------|-------|--------|------|-----------|--------|-------|
| 2008.3 | 50 | 25 | 150 | 75 | 75 | -25 | 0 | 25 |
| 2008.4 | 0 | -50 | 0 | 0 | 0 | -275 | -150 | -225 |
| 2009.1 | -250 | -250 | -600 | -150 | -50 | -100 | -100 | -25 |
| 2009.2 | -200 | -250 | -150 | -200 | -300 | -25 | -25 | 0 |

Fuente: Reporte Inflación, junio 2009.

Enfrentados a este mismo choque externo adverso, otros bancos centrales, que operan en condiciones similares a las peruanas, bajaron

²³ Véase, por ejemplo, los artículos del profesor Waldo Mendoza en el diario *La República* durante el último trimestre de 2008.

sus tasas de interés uno o dos trimestres antes que en el Perú, como se puede ver en el cuadro 3; y muchos de ellos también vendieron dólares²⁴. Estos bancos aplican el mismo sistema de metas explícitas de inflación que el peruano y operan en economías exportadoras, de materias primas o de manufacturas, donde existe una fluida movilidad internacional de capitales.

La idea básica es que, en estas circunstancias, la autoridad monetaria tiene dos instrumentos de política independientes: la venta de dólares esterilizada —es decir, que no afecta la tasa de interés de corto plazo en moneda nacional— y la tasa de interés²⁵. El primer instrumento se usa para combatir un alza excesiva del tipo de cambio y el segundo instrumento se usa para combatir la recesión. Un choque externo adverso (salida de capitales y caída de las exportaciones) presiona al alza el tipo de cambio y, al mismo tiempo, genera un impulso recesivo. Para combatir ambos efectos del choque externo adverso se requieren los dos instrumentos: la venta de dólares y la rebaja de la tasa de interés. En el caso peruano, el primer instrumento fue usado oportunamente por el BCRP y el segundo instrumento fue usado con retraso.

El BCRP ha argüido²⁶ que una rebaja decisiva y temprana de la tasa de interés hubiera alentado una mayor salida de capitales del país y, por ende, habría sido mayor la presión alcista sobre el tipo

²⁴ Para una descripción de las políticas monetaria y fiscal aplicadas en Latinoamérica ante este choque externo adverso, véase «Perspectivas Económicas: las Américas», FMI, 2009.

²⁵ Este argumento surge de un modelo Mundell-Fleming con libre movilidad de capitales donde los activos financieros internos y externos son sustitutos imperfectos entre sí. Véase, Krugman y Obstfeld (2001), cap. 17, donde el banco central tiene dos instrumentos: puede fijar la tasa de interés y puede comprar o vender dólares esterilizados para influir sobre el tipo de cambio. En la versión del modelo Mundell-Fleming donde los activos financieros domésticos y externos son sustitutos perfectos entre sí (ambos activos rinden igual en la misma moneda), no hay lugar para el segundo instrumento de la política monetaria, la compra-venta de dólares esterilizados; véase Blanchard (2006).

²⁶ Véase la carta del BCRP en el diario *La República* (28/6/2009), que responde a un artículo del profesor Waldo Mendoza publicado el domingo anterior, donde este critica el retraso en la rebaja de la tasa de interés. Según el BCRP, «una reducción de la tasa de interés de referencia en el contexto de los últimos meses de 2008 no era recomendable, ya que debido a la incertidumbre financiera y a las presiones depreciatorias la disminución de la tasa de interés del BCR habría sido anulada por el aumento del tipo de cambio».

de cambio. La receta fue, pues, mantener alta la tasa de interés hasta que los capitales dejaran de salir y regresaran, lo que puede demorar. Es cierto que una rebaja de la tasa de interés puede alentar la salida de capitales. Pero el remedio no consiste en mantener alta o subir la tasa de interés sino en vender más dólares para contrarrestar la salida de capitales; la medicina requiere tener suficientes reservas de divisas para poder aplicar una política monetaria expansiva en medio de un choque externo adverso. En caso contrario, no se podrá aplicar políticas monetarias expansivas en una recesión causada por un choque externo adverso, y el keynesianismo no podría existir en la periferia²⁷.

El banco central de una economía como la peruana, con un sistema financiero muy dolarizado, no tiene la opción de dejar que el tipo de cambio suba libremente impulsado por el choque externo adverso. Un banco central como el peruano tiende naturalmente a clasificar como excesivos incrementos del tipo de cambio que, en otras economías donde los sistemas financieros operan en moneda nacional, no serían considerados como tales. Hay dos efectos de un alza del tipo de cambio que están detrás de esta tendencia²⁸: un efecto inflacionario, que se explica porque hay un importante componente importado (directo de bienes finales o indirecto de insumos) en el índice de precios al consumidor de una economía pequeña como la peruana; y un efecto recesivo denominado hoja de balance. Este último efecto se refiere a que un alza excesiva del precio del dólar en soles eleva bruscamente la carga de la deuda para firmas y familias que obtienen sus ingresos en soles pero tienen sus deudas denominadas en dólares. Este aumento de la carga de la deuda —en cuanto se eleva la fracción del ingreso total que se destina al pago de la deuda— que recae sobre firmas y familias reduce la demanda agregada (consumo e inversión) y, además, puede incrementar fácilmente la cartera pesada (los préstamos impagos como fracción de los préstamos totales) de los bancos y amenazar así la estabilidad del sistema bancario.

²⁷ Kaminsky, Reinhart y Vegh (2004) muestran que las políticas fiscales y monetarias aplicadas en la periferia durante 1960-2003 son contractivas (expansivas) cuando salen (entran) los capitales.

²⁸ Sobre este temor a dejar flotar el tipo de cambio, véase Calvo y Reinhart (2000).

Existe, finalmente, un tercer efecto expansivo del alza del tipo de cambio que ocupa un lugar destacado en los libros de texto de macroeconomía. Cuando sube el tipo de cambio, los precios en soles de los bienes importados se elevan más que los precios en soles de los bienes producidos en el país, si los salarios nominales permanecen constantes; es decir, se encarecen relativamente los bienes importados que compiten con la producción nacional en el mercado interno. Cuando sube el tipo de cambio, también ocurre que se reducen los precios en dólares de los bienes manufacturados que el país vende en el extranjero. De esta manera, un alza del tipo de cambio abarata los bienes nacionales respecto a los extranjeros, eleva la demanda de bienes nacionales en los mercados interno y externo, y así estimula su producción²⁹.

Como el efecto expansivo tiende a operar más lentamente que el efecto inflacionario o que el efecto hoja de balance, la hipótesis más razonable, para una economía dolarizada como la peruana, es que una devaluación significativa será recesiva y tendrá un impacto inflacionario en el corto plazo (véase Rossini y Vega 2007). No es simple, sin embargo, establecer cuál es el límite que define esta «devaluación significativa» (¿15% o 30% anual?) que, en parte, depende de la tasa de inflación inicial y, en parte, de si hay otras fuerzas que expanden o contraen la demanda agregada.

En estas condiciones, si el banco central impide un incremento excesivo del tipo de cambio a través de la venta de dólares y, simultáneamente, rebaja la tasa de interés, está amortiguando o mitigando el choque recesivo e inflacionario que traen consigo una salida de capitales y una caída de las exportaciones. Cabe agregar que si el impulso recesivo causado por el choque externo es muy grande, la rebaja de la tasa de interés tendrá que ser complementada necesariamente con un aumento del gasto público o una disminución de impuestos.

Si bien el Banco Central retrasó equivocadamente la rebaja de la tasa de interés de referencia durante un par de trimestres, el principal error de política monetaria se cometió antes del segundo

²⁹ La otra cara del efecto inflacionario es que, en estas condiciones, se reducen los salarios reales, lo que tiende a reducir el consumo interno y la producción.

semestre de 2008, es decir, antes de que estallase la crisis financiera en Estados Unidos con la quiebra de Lehman Brothers y antes de que se desplomasen los precios internacionales de las materias primas de exportación. Esencialmente, fue el mismo error de política monetaria que se cometió antes de que la crisis asiática y la rusa generasen la recesión de 1998-2000. Como hemos indicado, este error consistió en fomentar un boom de crédito en moneda extranjera basado en el endeudamiento externo de corto plazo de los bancos locales. Este boom de préstamos en moneda extranjera hizo que la economía peruana fuese más vulnerable al choque recesivo gestado a mediados de 2008 debido al recorte de las líneas de crédito externas, como consecuencia de la crisis financiera internacional.

La primera etapa en el desarrollo de la respuesta de política macroeconómica terminó cuando el gobierno de García abandonó aparentemente la línea dura y decidió lanzar un programa anticrisis, ante la clara desaceleración del crecimiento económico y el malestar creciente de los gremios empresariales. Sin embargo, pronto se reveló que este programa anticrisis había sido concebido como un instrumento de mera propaganda, destinado a infundir optimismo entre los empresarios. No había un sol de gasto público extra. Solo después del reemplazo en el MEF de Valdivieso por Carranza, el gobierno de García volvió a lanzar a principios de 2009 una segunda versión, keynesiana esta vez, del programa anticrisis.

En esta segunda etapa, iniciada en el segundo trimestre de 2009, el Banco Central redujo de manera rápida y decidida la tasa de interés de referencia desde 6% anual hasta 1.25% anual, mientras el MEF lanzaba un nuevo plan anticrisis que giraba alrededor de un aumento de la inversión pública. En esencia, se trataba de impedir la paralización de la industria de la construcción poniendo en marcha un programa de grandes obras públicas; objetivo que aparentemente se logró, ya que la industria de la construcción registró, a fines de 2009, un nivel de actividad casi 15% superior al pico alcanzado en 2008. Como se puede ver en el cuadro 2, el crecimiento del gasto no financiero real desestacionalizado del gobierno general se reactivó en 2009, destacando el crecimiento en el primer y en el último trimestre de ese año. Este incremento del gasto fiscal fue liderado por la inversión pública que se incrementó a una tasa de 43% anual

durante 2009, y elevó así su participación desde 4.1% del PBI en 2008 hasta 5.7% del PBI en 2009.

Este impulso fiscal y la reducción de la recaudación tributaria en 2% del PBI entre 2008 y 2009, debido a la caída de los precios externos de las materias primas y a la propia recesión, convirtieron el superávit fiscal de 2.1% del PBI de 2008 en un déficit fiscal del 2.1% del PBI en 2009, como se puede ver en el cuadro 2. Este déficit fiscal se financió, sin mayores dificultades, emitiendo deuda en dólares en el mercado de Nueva York y deuda en soles en el mercado financiero local, en partes casi iguales.

Aunque existieron otros componentes secundarios en este paquete de política fiscal expansiva —como la rebaja del precio de los combustibles en 10% y el incremento de la devolución de impuestos a los exportadores no-tradicionales—, el impulso fiscal estuvo concentrado en el gasto público en infraestructura y habría empezado a operar en la segunda mitad de 2009. El cuadro 2 permite ver que, en términos desestacionalizados, el gasto público no financiero experimentó un fuerte incremento en 2009.

El plan anticrisis del gobierno excluyó otras medidas que hubieran elevado la demanda agregada de bienes nacionales —especialmente para la manufactura no primaria orientada al mercado interno que está expuesta a una fuerte competencia de importaciones—, como las reclamadas por la principal central sindical del país y que incluyeron el aumento de los aranceles (que el gobierno redujo repetidamente en los últimos años) y la suspensión de la firma de nuevos tratados de libre comercio (con China, en particular). El gobierno también descartó de plano un incremento del salario mínimo o la posibilidad de reducir temporalmente algunos tributos, como el impuesto general a las ventas, que recaen sobre las clases medias y populares, reducción que puede surtir efecto sobre la demanda agregada mucho más rápido que un aumento del gasto público en infraestructura, aunque quizás con menor potencia. Por estas razones y porque la demanda externa de las exportaciones no tradicionales no recuperó rápidamente sus niveles pre-crisis, el nivel de actividad de la manufactura no-primario era, a fines de 2009, todavía inferior en 4% al pico alcanzado en 2008.

Aquí conviene recordar que, durante la recesión de 1998-2000, el gobierno de Fujimori aumentó el consumo público antes que la inversión pública, de tal modo que el impulso expansivo demoró menos en producirse y no se sintió en la industria de la construcción sino en la industria manufacturera no primaria (véase Dancourt y Jiménez 2001).

A modo de conclusión

Las principales causas de la recesión están claras: la caída de las exportaciones y la salida de capitales. También es claro que el gobierno de García abrió las puertas a esta recesión con la tesis peregrina del blindaje de la economía peruana ante los efectos de la crisis mundial y con los errores de política macroeconómica cometidos al amparo de esta tesis; algunos de ellos fueron garrafales, como la política fiscal contractiva en el último trimestre de 2008, y otros resultaron menos graves, como el retraso innecesario de la rebaja de la tasa de interés. Ciertamente, el error cometido por el Banco Central al permitir durante 2007-2008 un crecimiento explosivo de los adeudados al exterior del sistema bancario no tiene conexión con la tesis del blindaje.

Aunque no hay mucha experiencia acumulada sobre el rezago con que operan las políticas monetarias y fiscales expansivas en la economía peruana, parece razonable esperar que tanto el impulso fiscal como el monetario hayan empezado a impactar con fuerza sobre la economía urbana a partir del cuarto trimestre de 2009. Simultáneamente, las exportaciones primarias (pero no las no tradicionales) y las entradas de capital (vía los adeudados con el exterior del sistema bancario) recobraron, durante el último trimestre de 2009, los valores que tenían antes de que estallara la crisis financiera externa, en la primera mitad de 2008. En consecuencia, a partir del último trimestre de 2009, estas dos fuerzas fundamentales están empujando el nivel de actividad económica urbano en la misma dirección expansiva; eso explica que la recesión de 2008-2009 haya sido la menos severa en términos de la caída del nivel de actividad económica y la que menos trimestres haya durado.

El otro rasgo básico de la coyuntura es que la inflación dejó de ser un problema importante, una vez que revirtió el choque de oferta negativo y, agregaríamos, una vez que se inició la recesión y aumentó la capacidad productiva ociosa. Tanto la inflación total, como la subyacente, aunque esta última con rezagos, disminuyeron sensiblemente, como puede verse en el gráfico 6; a mediados de 2009, la inflación total retornó al rango meta fijado por el Banco Central.

¿Cuáles son las lecciones de política macroeconómica que deja esta recesión? Las lecciones pueden ser agrupadas bajo tres rubros, que tienen que ver, respectivamente, con la política de tasa de interés, las reservas de divisas y la política fiscal.

En 2002, la política monetaria fue estructurada alrededor de un nuevo sistema de metas explícitas de inflación donde la tasa de interés de corto plazo se constituyó en el principal instrumento de la autoridad monetaria. Esto produjo una mejora gradual de las condiciones financieras en términos del costo y disponibilidad del crédito en moneda nacional³⁰. Hizo posible, además, que el Banco Central aspire a guiar el conjunto de tasas de interés en moneda nacional a plazos largos —que son las que deberían influir sobre las decisiones de consumo y inversión si el sistema financiero no estuviese tan dolarizado— a través del manejo de las tasas de interés de corto plazo; y que diseñe una estrategia activa de desdolarización financiera³¹, tanto para reducir la vulnerabilidad ante los choques externos como para ampliar la potencia de la política monetaria, al sustituir el crédito en moneda extranjera por crédito en moneda nacional.

Aunque este sistema de política monetaria ha mostrado sus bondades durante esta crisis, es claro que el Banco Central no puede usar la tasa de interés como un instrumento para influir sobre el

³⁰ La tasa de interés interbancaria (la que se cobran los bancos entre sí por prestarse soles por un día) se redujo apreciablemente desde niveles situados muy por encima de 10% anual durante 1996-2001 hasta niveles inferiores a 5% anual durante 2002-2006; al mismo tiempo, se liquidó la gran variabilidad que tenía esta tasa de interés cuando el Banco Central operaba fijando metas para la cantidad de dinero.

³¹ Véase Armas y Grippa (2006). El grado de dolarización del crédito del sistema financiero al sector privado cayó desde 82% en diciembre de 1999 hasta 60% en diciembre de 2006; a diciembre de 2008 era 52%. Sin embargo, es claro que la desdolarización financiera sigue siendo todavía una cuenta pendiente.

precio del dólar. El Banco Central debe usar la tasa de interés para influir sobre el nivel de actividad económica no primario y sobre el nivel de precios. El instrumento para influir sobre el tipo de cambio es la compra-venta de dólares o intervención cambiaria esterilizada (véase Blanchard y otros 2010).

Así como hay una regla general para el manejo de la tasa de interés (esta debe bajar con la recesión y subir con el auge y con la inflación subyacente), también hay una regla general para el manejo de la intervención cambiaria: el Banco debe remar contra la corriente, comprando dólares cuando su precio baja «excesivamente» y vendiendo dólares cuando su precio sube «excesivamente». Esta regla de intervención cambiaria debe conservar el nivel de las reservas de divisas (posición de cambio) cerca, digamos, de los 30 mil millones de dólares cuando la situación externa es favorable (precios altos de materias primas y entrada de capitales) de tal modo que pueda caer, digamos, hasta los 15 mil millones de dólares si la situación externa se torna sumamente desfavorable (precios bajos de materias primas y salida de capitales). Las reservas de divisas se acumulan en las épocas en las que hay un contexto externo favorable.

En términos generales, con precios altos de materias primas y entrada de capitales, el Banco Central debe subir la tasa de interés y debe comprar dólares. Simétricamente, con precios bajos de materias primas y salida de capitales, el Banco Central debe bajar la tasa de interés y vender dólares. Sin embargo, hay que analizar la peculiaridad de cada coyuntura macroeconómica.

Respecto a la política fiscal, una vez reducida la deuda pública³² y creado un mercado interno de deuda pública que permita sustituir gradualmente deuda externa por deuda interna, la recomendación general bastante conocida es simple: tener un superávit presupuestal y acumular un fondo fiscal en el auge, para financiar (en parte con este fondo y en parte con deuda) el déficit fiscal en la recesión, de tal modo a que lo largo del ciclo económico el presupuesto fiscal

³² La deuda pública, mayoritariamente externa, cayó desde 47% del PBI en 2002 hasta 33% del PBI en 2006; en 2008 era 24% del PBI. El déficit fiscal se redujo desde 2.8% del PBI en 1999-2002 hasta 0.2% en 2003-2006; en el trienio 2006-08, las cuentas públicas fueron superavitarias.

permanezca equilibrado y la deuda pública se mantenga constante como porcentaje del PBI.

En cuanto a la política fiscal expansiva a ejecutar durante las recesiones, la experiencia reciente sugiere diseñar un plan de estímulo que combine una reducción del impuesto general a las ventas (IGV) y un aumento de la inversión pública, ya que toma tiempo poner en marcha los diversos proyectos específicos que componen la inversión pública en infraestructura. Una rebaja del impuesto general a las ventas (IGV) combinada con un alza de aranceles, de tal modo que los precios de las importaciones tiendan a quedar constantes y los precios de los productos nacionales tiendan a bajar, podría surtir efecto mucho más rápido sobre el gasto en bienes nacionales y sobre la industria manufacturera no-primaria, aunque su impacto multiplicador pudiese ser menor que el de la inversión pública por sol de déficit fiscal. Además, esta rebaja del IGV podría ser anunciada de antemano como transitoria, para elevar su efectividad.

Bibliografía

- Armas, A. y F. Grippa (2006). «Metas de inflación en una economía dolarizada: la experiencia del Perú». En A. Armas, E. Levy-Yeyati y A. Ize (editores), *Dolarización Financiera. La Agenda de Política*. Lima: BCRP y FMI.
- Banco Central de Reserva del Perú (1984). *Memoria*
- Banco Central de Reserva del Perú (2008). *Reporte de inflación*, setiembre.
- Banco Central de Reserva del Perú (2009). *Reporte de estabilidad financiera*, mayo.
- Balakrishnan, R., S. Danninger, S. Elekdag e I. Titell (2009). *The Transmission of Financial Stress from Advanced to Emerging Economies*, FMI, WP 09/133.
- Blanchard, O. (2006). *Macroeconomics*. Fourth Edition, Pearson Prentice Hall.
- Blanchard, O. (2009). *The Perfect Storm*, junio, Finance & Development.
- Blanchard, O., G. Dell’Ariccia, y P. Mauro (2010). *Rethinking Macroeconomic Policy*, IMF Staff Position Note.

- Bernanke, B. (2009). *Reflections on a Year of Crisis*. Annual Economic Symposium, Jackson Hole. Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Calvo, G. y C. Reinhart (2000). *Fear to Floating*, NBER, WP 7993.
- Castillo, P., C. Montoro y V. Tuesta (2006). *Hechos estilizados de la economía peruana*, Documento de Trabajo N° 5, BCRP.
- Castillo, P. y D. Barco (2009). «Crisis financieras y manejo de reservas en el Perú», *Revista Estudios Económicos*, 17, junio, BCRP.
- Cayazzo, J., A. García Pascual, E. Gutiérrez y S. Heysen (2006). «Hacia una supervisión eficaz de los sistemas bancarios parcialmente dolarizados». En A. Armas, E. Levy-Yeyati y A. Ize editores (2006).
- Dancourt, O. (1999). «Reforma neoliberal y política macroeconómica en el Perú», *Revista de la CEPAL*, N° 67, abril.
- Dancourt, O. (2009) *Perú: la recesión de 2008-09 en perspectiva*, CEDES-ITF, <http://www.itf.org.ar/documentos.asp>.
- Dancourt, O. y F. Jiménez (2001). «Informe de coyuntura económica: anatomía de la recesión». *Economía y Sociedad*, N° 42, CIES.
- Dancourt, O. y W. Mendoza (2002). *Modelos macroeconómicos para una economía dolarizada*, Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Dancourt, O. y W. Mendoza (2009). «Perú 2008-2009: del auge a la recesión. Choque externo y respuesta de política macroeconómica». En *Crisis Internacional. Impactos y respuestas de política económica en el Perú*, Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Dancourt, O., W. Mendoza y L. Vilcapoma (1997). *Fluctuaciones económicas y shocks externos, Perú 1950-1996*, Documento de Trabajo No 135, Departamento de Economía PUCP.
- De Gregorio, J. y J. Lee (2003). *Growth and Adjustment in East Asia and Latin America*, WP 245, Banco Central de Chile.
- Edwards, S. (2007). *Crises and Growth: A Latin American Perspective*, NBER WP 13019.
- FMI (2009). *Perspectivas Económicas. Las Américas*, mayo.
- Kaminsky, G., C. Reinhart y C. Vegh. (2004). *When It Rains, It Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies*. NBER, Working Paper # 10780.
- Kindleberger, C. (1978) *Manias, Panics and Crashes: a History of Financial Crises*. New York: Basic Books.

- Krugman, P. (2000). «Crises: The Price of Globalization?» Jackson Hole Conference. *Global Economic Integration: Opportunities and Challenges*. Federal Reserve of Kansas City.
- Krugman, P. y M. Obstfeld (2001). *Economía internacional. Teoría y política*. Quinta Edición, Madrid: Addison-Wesley.
- Rojas J. y E. Costa (2002). *Movilidad de capitales y crisis bancaria en el Perú, 1990-2000*, mimeo, Lima: CIES.
- Rossini R. y M. Vega (2007). *El mecanismo de transmisión de la política monetaria en un entorno de dolarización financiera: El caso del Perú entre 1996 y 2006*, Documento de Trabajo 2007-017.
- Thorp, R. y G. Bertram (1985). *Perú: 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta*, Lima: Mosca Azul Editores.
- Tovar, P. y A. Chuy (2000). «Términos de intercambio y ciclos económicos: 1950-1998». Serie *Estudios Económicos*, N° 6, BCRP.

¿A ALGUIEN LE IMPORTAN LOS POBRES?
VICISITUDES DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EL PERÚ
Alberto Gonzales

En los años recientes se ha producido en el país una combinación de crecimiento económico y reducción de niveles importantes de la incidencia de la pobreza. Se trata de un hecho de importancia en el país, tanto en razón de la duración del crecimiento y la estructura del crecimiento del empleo (sectorial y geográficamente) como en su expresión en reducción de la pobreza. Este capítulo intenta analizar este proceso y encontrar algunas explicaciones a los cambios producidos, así como a las regularidades aún persistentes que deberían cambiar.

El periodo en el que se centra el análisis corresponde a los años 2004-2009, aunque en algunos casos se ha recurrido a un horizonte temporal más amplio que permita encontrar ciertas tendencias o elementos explicativos que no pueden apreciarse en un marco temporal reducido. El énfasis del análisis está puesto en la actual administración del gobierno del presidente García.

En la primera sección se presenta un análisis de la evolución de la pobreza en el periodo 2004-2009, en el que se destaca tanto los logros alcanzados en su reducción como en las importantes tareas pendientes. En la segunda sección, se intenta responder a la interrogante ¿Cuáles son los factores explicativos de esta importante reducción de la pobreza? Se discute allí las restricciones que, según varios autores críticos del modelo económico vigente, tiene el modelo de crecimiento que se implementa desde el gobierno, se examina aquellos aspectos que están cambiando y aquellos que prevalecen, y que requieren ser superados para que los indicadores de bienestar alcanzados se acrecienten y sean sostenibles.

En la tercera sección se analiza las políticas públicas orientadas a la reducción de la pobreza, poniéndose en relieve aquellos factores en los que se aprecia un avance y aquellos ámbitos —todavía significativos— en los que prevalece una práctica que hace inviable que los niveles de pobreza —y en particular el de la pobreza extrema— puedan descender drásticamente. En la cuarta sección se analiza una ausencia recurrente en las políticas públicas orientadas a la reducción de la pobreza: la de mecanismos y canales que hagan posible que los pobres sean gestores de su propia prosperidad. Finalmente, se ofrece unas reflexiones finales, que pretenden resumir los temas planteados y sugerir algunas recomendaciones de política.

La evolución de la pobreza 2004-2009

En mayo de 2009 el Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI, publicó las estadísticas sobre incidencia de la pobreza en el Perú para el periodo 2004–2008. Las cifras presentadas muestran una reducción de 12.4 puntos en la pobreza, de 48.6% a 36.2%; y de 4.5 puntos en la reducción de la pobreza extrema, de 17.1% a 12.6%. Esta disminución de la pobreza ha ocurrido tanto en el ámbito urbano como en el rural, aunque en este último la reducción es menor, en especial en la Sierra rural (cuadro 1). En su conjunto, más de 3.5 millones de personas habrían dejado la condición de pobreza en estos últimos años.

Cuadro 1. Incidencia de la pobreza en el Perú, según ámbitos geográficos, 2004- 2008 (porcentajes totales de población)

| ÁMBITOS GEOGRÁFICOS | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | VARIACIÓN 2004/2008 |
|----------------------|------|------|------|------|------|---------------------|
| TOTAL | 48.6 | 48.7 | 44.5 | 39.3 | 36.2 | -12.4 |
| ÁREA DE RESIDENCIA | | | | | | |
| URBANA | 37.1 | 36.8 | 31.2 | 25.7 | 23.5 | -13.6 |
| RURAL | 69.8 | 70.9 | 69.3 | 64.6 | 59.8 | -10 |
| DOMINIOS GEOGRÁFICOS | | | | | | |
| REGIONES | | | | | | |
| COSTA URBANA | 37.1 | 32.2 | 29.9 | 25.1 | 23.4 | -13.7 |
| COSTA RURAL | 51.2 | 50 | 49 | 38.1 | 34.8 | -16.4 |
| SIERRA URBANA | 44.8 | 44.4 | 40.2 | 36.3 | 33.5 | -11.3 |
| SIERRA RURAL | 75.8 | 77.3 | 76.5 | 73.3 | 68.8 | -7 |
| SELVA URBANA | 50.4 | 53.9 | 49.9 | 40.3 | 31.3 | -19.1 |
| SELVA RURAL | 63.8 | 65.6 | 62.3 | 55.3 | 49.1 | -14.7 |
| LIMA METROPOLITANA | 30.9 | 32.6 | 24.2 | 18.5 | 17.7 | -13.2 |

Incidencia de la pobreza extrema en el Perú, según ámbitos geográficos, 2004- 2008 (porcentaje total de la población)

| ÁMBITOS GEOGRÁFICOS | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | VARIACIÓN 2004/2008 |
|----------------------|------|------|------|------|------|---------------------|
| TOTAL | 17.1 | 17.4 | 16.1 | 13.7 | 12.6 | -4.5 |
| ÁREA DE RESIDENCIA | | | | | | |
| URBANA | 6.5 | 6.3 | 4.9 | 3.5 | 3.4 | -3.1 |
| RURAL | 36.8 | 37.9 | 37.1 | 32.9 | 29.7 | -7.1 |
| DOMINIOS GEOGRÁFICOS | | | | | | |
| REGIONES | | | | | | |
| COSTA URBANA | 5.6 | 4 | 3 | 2.1 | 2.4 | -3.2 |
| COSTA RURAL | 13.8 | 13.4 | 14.4 | 10.5 | 7.9 | -5.9 |
| SIERRA URBANA | 13.6 | 11.6 | 10.3 | 8.5 | 9.2 | -4.4 |
| SIERRA RURAL | 44 | 46.6 | 46.5 | 40.8 | 37.4 | -6.6 |
| SELVA URBANA | 18.7 | 22.5 | 18.1 | 11 | 7.2 | -11.5 |
| SELVA RURAL | 30.4 | 28 | 24.6 | 23.4 | 20.7 | -9.7 |
| LIMA METROPOLITANA | 1.3 | 2 | 0.9 | 0.5 | 0.7 | -0.6 |

Fuente: Revista *Economía y Sociedad* No. 72, septiembre de 2009, p. 81. Los datos provienen de la Encuesta Nacional de Hogares, INEI, 2004-2008. Se ha añadido la última columna.

Esta importante reducción de la pobreza que las cifras muestran suscitó una controversia, planteada por quienes intentaban relativizar los resultados e, incluso, cuestionar el proceso de obtención de la información del INEI. El Comité asesor¹ creado a fines de 2007, con el fin de supervisar y evaluar la metodología utilizada para el cálculo de los gastos para el año 2008 así como la metodología para calcular las líneas de pobreza, defendió las cifras obtenidas; en su razonamiento destacó que, aunque la metodología utilizada para calcular la línea de pobreza es razonable considerando la disponibilidad de la información con la que se cuenta actualmente, es también importante notar la ausencia de información de precios que permitan conocer el cambio de los mismos ocurrido en el área rural para el componente no alimentario, carencia que pudiera haber llevado a una subestimación de la pobreza rural.

Asimismo, el Comité destacaba cuatro aspectos pendientes para mejorar la medición de la pobreza:

- La línea de base utilizada actualmente para la medición de la pobreza data de 1997 y pudiera subestimar los niveles de pobreza, al no considerar los nuevos estándares de consumo.
- Las actuales estimaciones de pobreza todavía reposan sobre una distribución de la población urbano/rural proveniente del censo de población de 1993.
- La estimación de las normas calóricas no toma en cuenta las establecidas por la OMS/FAO en 2001 (actualmente se utilizan las de 1985).

¹ El Comité Asesor está conformado por reconocidos investigadores independientes y representantes de instituciones como el Banco Central de Reserva, BCRP, ministerios de Economía y Finanzas, MEF, y de la Mujer y Desarrollo Social, MIMDES, Instituto Nacional de Estadísticas e Informática, INEI, Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, CIAS, Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE, Consorcio de Investigación Económico y Social, CIES, tres Universidades, la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, MCLP, el Banco Mundial y el Instituto de Investigaciones sobre el Desarrollo de Francia, IRD en sus siglas en francés (ver INEI, 2009). El 12 de abril de 2010, por resolución suprema (097-2010-PCM), se ha constituido una Comisión Consultiva para la Estimación de la Pobreza y otros indicadores relacionados en el país, en la que participan casi todas las instituciones mencionadas.

- La necesidad de que el INEI presente la información adecuada sobre las dimensiones no monetarias de la pobreza (en particular, el déficit calórico).

Aun si se tiene en cuenta estas objeciones², debe reconocerse que los niveles de pobreza han disminuido en los últimos cinco años y este hecho constituye una de las reducciones más significativas en los últimos años. Si se compara el momento actual con el periodo 1992-1996, durante el cual la economía también atravesó por un periodo de muy rápido crecimiento —7% de crecimiento anual—, la reducción de pobreza alcanzada en los años recientes (con 7.5% de crecimiento medio anual) muestra una disminución mayor (en 2%).

A estas cifras debe agregarse los importantes niveles de cumplimiento de las metas establecidas en los «Objetivos de Desarrollo del Milenio», declaración de las Naciones Unidas³ suscrita en 2000 y de carácter vinculante. En el último informe, presentado en octubre de 2009, además de reportarse las reducciones en la pobreza ya mencionadas, se afirma que la desnutrición infantil y la desnutrición crónica infantil han descendido, la primera a casi la mitad, de 10.8% a 5.9%; y la segunda, de 36.5% al 21.9%. A pesar de tales indicadores positivos, el informe admite que hay un alto porcentaje de la población con déficit calórico. En algunas de las otras metas se documenta también niveles de cumplimiento significativos, y se llega en algunos casos a superar o estar muy cerca de las metas establecidas para ser alcanzadas en 2015⁴.

² Los resultados presentados son solventes en el marco de la metodología utilizada, que representa un avance en relación con la utilizada en la administración del gobierno anterior y que suscitó importantes dudas sobre las cifras que el INEI publicara en 2005 (Ver *Economía y Sociedad*, 2009).

³ Suscritos por 147 jefes de estado y de gobierno en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, celebrada en septiembre de 2000, los ambiciosos Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) deberían ser alcanzados en 2015. Se componen de 8 Objetivos y 21 Metas Cuantificables que se supervisan mediante 60 indicadores.

⁴ El informe fue elaborado por el equipo de la Naciones Unidas en el país en coordinación con la Secretaría Técnica de la CIAS, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el INEI, la MCLCP y 11 ministerios. (Ver PNUD Perú, 2009). En su versión final, el informe matiza casi todos los «logros» alcanzados, relativizando sus alcances y, en particular, enfatiza las tareas pendientes del gobierno. Se puede acceder al informe, así como a los textos

Según reporta UNICEF (2009), en los últimos años ha mejorado la situación de la niñez en el Perú. Los principales avances corresponden a la reducción de la mortalidad infantil y de la mortalidad de niños menores de cinco años, al incremento del control prenatal y el parto institucional y al aumento de la cobertura de la educación primaria. Sin embargo, persisten la alta prevalencia de la desnutrición crónica infantil y de la anemia, el limitado acceso a la educación inicial y a la secundaria, el bajo nivel de logros de aprendizaje y la elevada incidencia de maltrato a niños, niñas y mujeres.

Debe considerarse asimismo que la gran diversidad cultural, étnica, lingüística, socio-económica y geográfica del país hace que los promedios nacionales tiendan a esconder la real magnitud de los problemas que se viven en distintas zonas del país.

Las cifras de la pobreza están sujetas a los vaivenes de la economía. De acuerdo con un estudio reciente⁵, para que el índice de pobreza se mantenga estable en el Perú, el país debe crecer 3.4% al año como mínimo. Por esa misma razón, el *0.7% de crecimiento que se alcanzó en 2009* (-0.5% per cápita), hizo que la pobreza aumentara de 36.2% en 2008 pasado a 37.8% en 2009.

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN, p. 149 del denominado Plan Perú) ha propuesto reducir a 13% la pobreza en el Perú en 2021, estimando que para ello el país debe crecer 4.5% en promedio hasta ese año. De acuerdo con estos cálculos, si la meta fuera reducir la pobreza a 30% en 2011, se requeriría que la economía crezca a un promedio anual de 9.2% entre 2010 y 2011, crecimiento que se halla bastante lejos de los estimados más optimistas.

Considerando todos los factores que deben tenerse en cuenta para apreciar las cifras sobre la evolución de la pobreza, es un hecho que estas muestran una orientación alentadora, que los indicadores que denotan la presencia de una calidad de vida inhumana están disminuyendo y que hay una mejora en los ingresos de la población, particularmente de la más pobre. En ese contexto parece relevante

intercambiados entre el presidente de la República y el representante del PNUD en el Perú, en: <http://www.pnud.org.pe/frmODMNacional.aspx>

⁵ *El Impacto de la crisis económica reciente en los niveles de pobreza*. Lima: Instituto de Economía y Desarrollo Empresarial de la Cámara de Comercio de Lima, febrero de 2010.

formular dos preguntas cuyas respuestas, que se buscan en la siguiente sección, permiten evaluar mejor las cifras de pobreza, en particular, en relación con la sostenibilidad de los logros alcanzados:

- ¿Cuáles son los factores explicativos de esta importante reducción de la pobreza?
- ¿Qué papel han cumplido las políticas sociales específicamente formuladas para reducir la pobreza en el país?

Modelo económico, pobreza y desigualdad

Los análisis sobre la pobreza y su evolución en el Perú han puesto en evidencia que existen, cuando menos, dos factores que impedirían la existencia de un rápido y sostenible descenso de la pobreza

El primero está relacionado con factores estructurales, vinculados a las características de un modelo de crecimiento que privilegia el crecimiento de las actividades extractivas —en especial, la minería— y tiene como característica una inversión intensiva en capital, con muy poca demanda de trabajadores. El segundo es una política impositiva que no se corresponde con la notable desigualdad de la sociedad peruana y que es propia de un Estado débil, que no tiene la voluntad política de demandar más a quienes más tienen (Gonzales de Olarte, 1997; Sheahan, 2001).

La primera observación se funda en el hecho de que la economía peruana se ha basado siempre en la explotación de los productos primarios —en particular, los mineros— y que desde los años noventa el país ha vuelto a ser un país predominantemente exportador, particularmente de minerales. Este patrón de crecimiento, basado en la prioridad del crecimiento exportador primario, afecta en sentido perverso a la macroeconomía; en especial, al tipo de cambio, porque en momentos de bonanza minera se produce un atraso cambiario que opera como un fuerte desincentivo a la diversificación productiva, a la promoción de otras exportaciones, a la agricultura y a la industria. En teoría, esa bonanza minera debería impulsar al resto del país, pero en los hechos no es así, a causa de los precios relativos resultantes del mismo modelo.

Sin embargo, el crecimiento económico reciente —a partir de 2004— está haciendo posible que se expandan otras exportaciones, en particular las agroexportaciones, que en los últimos cinco años han crecido a una tasa media anual de más de 25%, con productos que hasta hace muy poco no se exportaban, como paltas, uvas, mango y, más recientemente, diversos cítricos. Que el impuesto a la renta sea de 15% para negocios agropecuarios, a diferencia del resto de actividades empresariales para las cuales es de 30%, es un importante incentivo que amortigua o disipa el impacto del atraso cambiario. Debe considerarse además, que el precio de la tierra⁶ pagado por los inversionistas es bastante menor que en países como Chile. Si se agrega que los recientes tratados de libre comercio que se han firmado con Estados Unidos, China y varios otros países, que son compradores de frutas y hortalizas que el país produce, se puede explicar el extraordinario crecimiento de las agro-exportaciones. Este crecimiento repercute en una demanda importante de mano de obra en la que prevalecen, sin embargo, salarios reducidos y condiciones de trabajo por debajo de los estándares internacionalmente aceptados (Chacaltana, 2009).

A las agroexportaciones debe añadirse la expansión del empleo que se origina en el auge de la construcción y las exportaciones de prendas de vestir y manufactura textil, las que son también importantes demandantes de mano de obra.

Estos aspectos permiten formular la hipótesis de que el subsistente predominio de las exportaciones de minerales no estaría operando más como restricción a un crecimiento diversificado de la economía. Esto no significa que no exista la necesidad de hacer ajustes al modelo de crecimiento, pero más bien para hacerlo menos desigual, más inclusivo. Y para alcanzar ese objetivo se requiere, entre otros aspectos, de un conjunto de políticas regulatorias y tributarias, que desafortunadamente son aún bastante débiles en el país.

⁶ En numerosos casos los inversionistas han adquirido tierras a precios extraordinariamente bajos sobre la consideración de que son tierras eriazas para el caso de la Costa o de simplemente considerarlas bosques sin valor económico en el caso de la selva alta. Además, la supervisión de los compromisos adquiridos por estos inversionistas es casi inexistente por parte del Ministerio de Agricultura y los propios gobiernos regionales concernidos.

Se señala también, como una restricción de la gran inversión minera para la economía, que los lazos que establece con el contexto local son débiles. Este rasgo está modificándose, no tanto por acción del gobierno o a iniciativa de las propias empresas mineras⁷, sino principalmente por las demandas de los pueblos aledaños a los centros de operación mineros, en un marco político de avance de la descentralización. Los recursos del canon minero son ahora bastante mayores y a través de su distribución a gobiernos regionales y locales, correspondientes a los lugares donde se encuentran los yacimientos mineros, están siendo invertidos en proyectos de infraestructura principalmente. Sin duda que el uso de estos recursos puede mejorarse sensiblemente, que la gerencia de la gran mayoría de gobiernos regionales y locales es aún bastante débil, pero este es otro desafío que deberá enfrentarse y cuya resolución no deriva del crecimiento de la inversión minera.

Otra aspecto que suele mencionarse es que las inversiones mineras no brindan oportunidades a proveedores locales —para transporte, implementos y otros servicios— y que esto se derivaría en parte, de la estructura del capital financiero internacional, ya que estas compañías multinacionales suelen venir con lo que se denomina créditos «ligados», que obligan a que los insumos se compren en el país de origen del crédito. Sin embargo, existe una normatividad que establece que las grandes inversiones mineras están obligadas a dar empleo con prioridad a los habitantes locales progresivamente y a capacitar a la población para que desarrolle habilidades que les permita alcanzar los estándares ocupacionales que ellas demandan. Esta normatividad se está aplicando crecientemente y el grueso de los trabajadores directos e indirectos provienen del ámbito local o del regional; sin embargo, se mantiene una restricción, referida a los cuadros gerenciales, que generalmente provienen de Lima.

Hay, por cierto, una agenda amplia por desarrollar con el fin de mejorar las relaciones de los inversionistas mineros con su entorno, de que los gobiernos locales y regionales ejerzan mejor su labor de

⁷ No puede dejar de advertirse que hay algunas empresas mineras que son respetuosas de la responsabilidad social empresarial y que cultivan una política de buena vecindad y de respeto por la licencia social que les han otorgado el pueblo o las comunidades cercanas.

fiscalización en la esfera laboral y en la de impacto ambiental, y todo ello es posible implementarlo a través de decisiones de política. En otras palabras, no está inscrita en el modelo de crecimiento la restricción para un crecimiento diversificado ni para que las inversiones mineras dejen de cumplir con brindar mayor empleo a las poblaciones locales o con contratar la obtención de variados insumos con proveedores locales.

Donde las observaciones críticas a este patrón de crecimiento siguen siendo válidas es con respecto a la política tributaria, de una parte, y de otra, respecto del ejercicio abusivo del poder discrecional por el Ministerio de Energía y Minas (MEM) y una mayoría de inversionistas, que incluye un rechazo casi completo a la exigencia de la consulta a los pobladores y la obtención de la denominada licencia social para operar con responsabilidad y respeto del medio ambiente.

Respecto a la política tributaria, las autoridades del gobierno central desde hace décadas han privilegiado conseguir divisas en el corto plazo, lo que se ha expresado en el diseño de contratos de exploración y explotación que benefician a la mayoría de las compañías mineras, nacionales y extranjeras, mediante un pago de impuestos bastante bajo; se sacrifica así el monto de ingresos fiscales a cambio de contar con divisas en el corto plazo. La presente administración gubernamental permitió, asimismo, que el monto de los impuestos a las sobreganancias que le hubiese correspondido pagar a las empresas mineras —que aprovecharon un *boom* extraordinario en los precios de los minerales durante el periodo 2000-2005— se sustituyera por un denominado «fondo minero voluntario» que no solamente redujo el monto a pagar por los mineros, a menos de 15% de lo originalmente estimado, sino que además, y por orden del propio presidente de la República, se otorgó a las propias empresas mineras el encargo de administrar ese fondo (Gonzales, 2008), sustrayéndose el Estado de la obligación de poner en marcha una política social adecuada con esos fondos⁸.

⁸ El compromiso consistió en que las empresas contribuirían al fondo voluntario con S/. 500 millones anualmente, durante cinco años. Luego de tres años y medio de la ejecución de este «aporte voluntario», hasta diciembre de 2009, se habrían gastado tan solo S/. 725 millones, según un reciente informe periodístico. En este se sostiene que no

En relación con el segundo factor, la falta de respeto de una gran parte de los funcionarios del MEM y de un importante número de potenciales inversionistas por las demandas de la población local y el cuidado del medio ambiente está documentada en diversos trabajos académicos⁹, de organizaciones de la sociedad civil y de la Defensoría del Pueblo.

Un ejemplo reciente puede ilustrar este factor. En el área de la Cordillera del Cóndor, ubicada en el área fronteriza amazónica con Ecuador, existen importantes yacimientos de oro. En julio de 2009 se documentó en detalle¹⁰ los procedimientos que los inversionistas¹¹ habrían puesto en marcha, con anuencia de las autoridades del MEM, para proceder a explotar esos recursos. Nunca se consultó a las poblaciones aborígenes que habitan ese territorio y los directivos de la empresa negaron su presencia en ese lugar. Para ese territorio existe desde 2007 la propuesta de creación del Parque Nacional Ichigkat Muja–Cordillera del Cóndor, preparada con participación de los pueblos Awajún y Wampis y organizaciones de conservación. De acuerdo con lo documentado, una empresa minera intervino para obtener la declaratoria de compatibilidad entre la minería y el área previamente identificada por el Instituto Nacional de Recursos Naturales, INRENA¹², como prioritaria para la conservación y para definir la política fronteriza. En noviembre de 2009, apenas unos meses después de la crisis de Bagua, el MEM otorgó autorización de exploración a la Compañía Minera Afrodita, que opera con la

puede estimarse el impacto de las inversiones realizadas con esos fondos porque solo una o dos empresas mineras llevaron a cabo estudios para la elaboración de líneas de base que permitiesen medir los impactos logrados (Suplemento de economía y negocios «Día 1», *El Comercio*, 15 de marzo de 2010).

⁹ Pueden consultarse, entre otros, los trabajos de Bebbington (2009); De Echave, (2009); Hinojosa (2010).

¹⁰ Ver enlace: http://www.dailymotion.com/video/xc104k_amazonia-en-venta_creation

¹¹ Según la información disponible, uno de esos inversionistas elaboró la sección dedicada a la minería por el plan de gobierno de la actual administración.

¹² Desde hace unos meses la entidad ha adoptado nueva denominación: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP) y es un organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente y rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE). Como autoridad, tiene la función de aprobar y establecer los criterios técnicos y administrativos, así como los procedimientos para el establecimiento y la gestión de la Áreas Naturales Protegidas.

canadiense Dorato Resources, a pesar de las incesantes gestiones de las organizaciones indígenas y de la denuncia de que se está violando el art. 71 de la Constitución, que prohíbe la operación de empresas extranjeras o de peruanas en asociación con extranjeras en una franja de 50 km de la frontera sin un decreto supremo que la autorice por necesidad nacional. Recientemente, con ocasión de la convocatoria de un paro regional por parte de las poblaciones amazónicas, la empresa en cuestión ha reconocido su presencia y ha anunciado que dejará de operar hasta que se llegue a un acuerdo.

Este caso ocurre, como otros, debido a que la actual administración de gobierno a través del MEM se ha propuesto promover la inversión privada para la explotación de recursos mineros y de hidrocarburos sin tener en consideración la opinión de quienes habitan la amazonía peruana. En esto, al lado de una política explícita, está la presencia de intereses particulares que se aprovechan de la «oportunidad» que les brinda esa política y «colonizan» al ministerio o la entidad pública de la que se trate. Lo acontecido con el denominado caso de los «petro audios» es un ejemplo de ello.

Como se menciona en un reciente informe periodístico¹³, en el año 2000 el número de lotes para la explotación de hidrocarburos en el país ascendía a seis; en la actualidad son 96 que si se expresan en superficie abarcan 72% de la superficie del país. En el caso de la amazonía peruana, las mencionadas concesiones abarcan 90% de su territorio y, de acuerdo con el mapa de lotes de hidrocarburos de Perú Petro —la empresa estatal a cargo de la promoción de la inversión en hidrocarburos—, mapa que solo está publicado en inglés en el portal web de la empresa, se comprueba que incluso la Plaza de Armas de Iquitos está lotizada. Es notoria la decisión de otorgar una enorme importancia a estos recursos en detrimento de la opción del uso sostenible de los bosques amazónicos, que siempre se ha considerado una política con implicancias sociales, económicas y de conservación bastante superior a aquella que privilegia la explotación de los hidrocarburos y minerales.

¹³ «Dinero vivo y por siempre», Suplemento de economía y negocios «El Día 1», *El Comercio*, 15 de junio de 2009.

Acerca de cómo lograr que el crecimiento alcanzado en países en desarrollo¹⁴ beneficie a los más débiles, hay un rico debate sobre el denominado crecimiento pro-pobre y una controversia sobre su significado. Ravallion (2004) define el crecimiento pro-pobre como cualquier aumento en el PBI que reduzca la pobreza. Esta definición es demasiado amplia, ya que implica que la mayoría de los casos de crecimiento del mundo real son favorables a los pobres, incluso si la pobreza disminuye solo ligeramente y si empeora la distribución del ingreso durante un periodo de fuerte crecimiento. Una definición más apropiada considera al crecimiento pro-pobre como aquel que, además de reducir la pobreza, disminuye la desigualdad. A pesar de portar una mejora, esta definición todavía no refleja cabalmente lo que debe ser entendido como «crecimiento pro-pobre» y está lejos de ofrecer estándares para evaluar diversas combinaciones plausibles de crecimiento, reducción de la pobreza y cambios en la desigualdad.

Kakwani, Khamdker y Son (2004, en adelante KKS) proponen otra definición, de acuerdo a la cual el crecimiento es pro-pobre si beneficia a los pobres proporcionalmente más que a los no pobres. La metodología puede ser aplicada fácilmente mediante las encuestas de hogares, diseñadas para estimar ingresos y pobreza. El procedimiento implica la estimación diferenciada de una tasa de crecimiento que da más peso a los ingresos de los pobres; esta tasa hipotética se denomina «tasa de crecimiento de la pobreza equivalente» (PEGR, por sus siglas en inglés). Si el PEGR es mayor que la tasa de crecimiento del conjunto de la economía, lo que ocurre cuando los ingresos de los pobres crecen más que el ingreso promedio, entonces el crecimiento es pro-pobre; si el PEGR es igual o inferior a la tasa de crecimiento real, el crecimiento no es pro-pobre.

¹⁴ La comisión instalada en 2008 por el presidente de Francia, Nicolas Sarkozy, y presidida por dos economistas ganadores del Premio Nobel, Amartya Sen y Joseph Stiglitz, ha preparado un amplio informe (acceso a través de <http://www.stat.si/doc/drzstat/Stiglitz%20report.pdf>) en el que se considera que el crecimiento del PBI es un indicador pobre para estimar el progreso social. La comisión recomienda que se desarrollen nuevos instrumentos estadísticos, incluyendo aquellos que midan la distribución del ingreso y la explotación de los recursos naturales, entre otros. Si se considera esta medición distinta, los propios niveles alcanzados por la democracia social en países avanzados quedan bastante relativizados. Para un incisivo análisis de lo que queda de la democracia social en Estados Unidos, ver Judt (2009).

Para ilustrar el poder explicativo del PEGR, considérese uno de los tres casos discutidos en el texto de KKS. La economía de Tailandia creció a una tasa de 7.5% entre 1988 y 1996; luego entró en una crisis que redujo el PBI en un promedio de 1% entre 1996 y 2000. Durante los años de crecimiento, la pobreza disminuyó de 33% a 11%; aumentó luego a 16% durante los años de recesión. Según la definición de Ravallion, Tailandia habría estado en un camino pro-pobre a lo largo de los años de crecimiento 1990-1996. Sin embargo, de acuerdo con la metodología PEGR, el crecimiento fue realmente favorable a los pobres solo durante la última parte de los años de auge, entre 1992 y 1996, cuando la tasa de crecimiento equivalente era mayor que la tasa de crecimiento real (Zepeda, 2004).

Se han realizado varios cálculos del PEGR para algunos países de América Latina (Bolivia, Honduras, Colombia y Brazil). Para el caso del Perú no existe un cálculo del PEGR pero un estudio de Francke e Iguíñiz (2006), en el marco conceptual de una estrategia pro-pobre, caracteriza la economía peruana en función de la productividad diferenciada en tres «sectores» de la economía: a) el primero, altamente productivo, con salarios altos aunque con poca gente empleada, corresponde principalmente a la minería; b) el segundo paga una remuneración menor que la anterior, ocupa una proporción minoritaria de la PEA y corresponde a manufactura, turismo y agroexportación; y c) el tercero emplea a la mayoría de la población y está constituido por las pequeñas y micro empresas urbanas y rurales, que tienen un productividad muy baja y cuyas remuneraciones también son bajas. De acuerdo con los autores:

La estrategia de crecimiento pro-pobre tiene dos caminos principales: (i) reducir la pobreza mediante el incremento de la productividad del tercer sector, y (ii) aumentar el empleo (salarios) y la productividad de la industria nacional, el turismo y la agroexportación. Para lograr estos objetivos se propone utilizar las divisas generadas en el sector de alta productividad en la inversión en maquinaria y equipo, principalmente en el sector en que la productividad es más baja; reorganizar la tributación y orientar el uso de estos recursos a la inversión en capital humano; y finalmente, desarrollar el mercado interno como espacio inmediato de crecimiento de las PYME y como generador de empleo formal (Francke e Iguíñiz, 2006, p. 8).

La estrategia sugerida se propondría, en primer lugar, elevar la productividad y los ingresos de los pequeños productores rurales. Para ello se plantean iniciativas regionales que aprovechen las condiciones políticas creadas por el proceso de descentralización. Los autores subrayan que esta reorientación del crecimiento tiene un fuerte componente político.

El concepto de crecimiento pro-pobre hace de la desigualdad el centro de su atención y se propone responder a la pregunta ¿A quién beneficia el crecimiento económico? En el caso del Perú y de acuerdo con el Banco Mundial, el indicador de desigualdad, el coeficiente Gini, habría mejorado ligeramente, al pasar de 0.48 en 2005 a 0.45 en el 2009 (cuanto más cerca de 1 es el coeficiente, más desigual es la economía que se mide, y viceversa). En términos comparativos no estamos entre las economías con mayor desigualdad en la región: el coeficiente Gini en Chile es 0.58 y en Brasil es de 0.56.

Sin embargo, de acuerdo con otra metodología de medición de la desigualdad, esta se habría acrecentado en el país. En una reunión reciente¹⁵, Escobal (2010) presentó unos cálculos preliminares, hechos a partir de la Encuesta Nacional de Hogares y la Encuesta Nacional de Salud para el periodo 2002-2008 y destinados a calcular «la distancia entre el 20% más rico y el 50% más humilde»¹⁶. De acuerdo a esos cálculos y como se aprecia en el cuadro 2, esa distancia se ha incrementado de una ratio de 3.27 para el año 2002 a una ratio de 4.46 para 2008. Durante ese periodo —en el que la economía creció notablemente— la distancia entre ambos segmentos de la población no disminuyó sino que se acrecentó en 136%.

¹⁵ «Las perspectivas macroeconómicas y las metas nacionales para la reducción de la pobreza en el periodo 2011-2016», organizado por la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, 25 de febrero de 2010.

¹⁶ Expresión usada en el discurso inaugural del presidente García, que señaló como objetivo lograr la reducción de esa distancia.

Cuadro 2
Distancia entre el 20% más rico y el 50% más pobre

| Año | Ratio | Intervalo 95% | |
|------|-------|---------------|------|
| 2002 | 3.27 | 3.18 | 3.35 |
| 2004 | 4.18 | 4.01 | 4.35 |
| 2005 | 4.44 | 4.18 | 4.7 |
| 2006 | 4.42 | 4.26 | 4.58 |
| 2007 | 4.53 | 4.35 | 4.71 |
| 2008 | 4.46 | 4.38 | 4.53 |

Fuente: Exposición de Javier Escobal en «Las perspectivas macroeconómicas y las metas nacionales para la reducción de la pobreza en el periodo 2011-2016», organizado por la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, 25 de febrero de 2010.

Pese a ser provisionales, estas cifras ponen en evidencia que el crecimiento económico no siempre ayuda por igual a pobres y ricos; es más, es mucho más frecuente que con el crecimiento todos suban pero los de arriba suban más que los de abajo. Si esto es así, estaríamos bastante lejos de un esquema de crecimiento pro-pobre, definido como aquel que beneficia más a los pobres que a los no pobres. De allí la necesidad de contar con un conjunto de políticas directamente orientadas a hacer posible que el crecimiento sirva mejor a las personas más vulnerables, a que la política social se oriente a brindar servicios básicos de calidad en educación, salud y seguridad, y finalmente a que, a través de programas sociales especialmente dirigidos y eficientemente gerenciados, se atienda a quienes se hallan en la denominada pobreza extrema (Vásquez, 2006 y Francke e Iguíñiz, 2006).

Si se mira a otros países, parece factible que la explotación de los recursos no renovables —como los mineros, hidrocarburos, pesqueros y bosques— pueda realizarse bajo condiciones de respeto a trabajadores, poblaciones locales y criterios ambientales. Canadá y Noruega son ejemplos de crecimiento económico basados en la explotación de recursos naturales, y más cercanamente lo es Chile. No parece existir, pues, una suerte de maldición en el explotar los

recursos naturales ni parece demostrado que el Estado esté impediendo *per se* de explotar esos recursos. Todo depende de la calidad de la política económica que se implemente así como de la gestión.

Políticas públicas y reducción de la pobreza

Durante la administración del gobierno del presidente Toledo, la política orientada a la reducción de la pobreza se sustentó en tres ejes: a) desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales; b) promoción de oportunidades y capacidades económicas; y c) establecimiento de una red de protección social (PERÚ: Políticas para superar la pobreza, CIAS, 2006). La administración del presidente García ha mantenido ese enfoque, aunque puso énfasis en reformar los Programas Sociales (PS), reduciéndolos y/o fusionándolos. En el marco del decreto supremo 029-2007-PCM, se redujo los 86 programas a 23 y se plantearon mecanismos de reforma de los subsistentes. Estos incluyen el criterio de que los PS cuenten con un sistema de evaluación y monitoreo para determinar cuánto de la inversión ha llegado a los beneficiarios y si se alcanzó el objetivo; y el propósito de que los PS usarán «la gran estructura compuesta por maestros, empleados públicos y policías, que son ahora, totalmente ajenas a los PS»¹⁷.

Más adelante, en el marco del decreto supremo 055-2007-PCM, se aprobó la estrategia nacional denominada «CRECER» que establece la intervención articulada de los diferentes niveles de gobierno, en la lucha contra la pobreza, asignándole a la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales-CIAS su coordinación y seguimiento.

En septiembre de 2008 se publicó el denominado Marco Social Multianual 2009-2011¹⁸ (MSM), en el que se establece que el MSM «establece los grandes lineamientos, objetivos e instrumentos de la

¹⁷ Consultados algunos funcionarios de la CIAS sobre este propósito, algunos no lo conocían y otros lo consideraron imposible, dado el tiempo ya requerido por la coordinación con gobiernos regionales y locales.

¹⁸ Ver CIAS (2008). Este documento no está disponible en los portales de la CIAS ni de la PCM. Se sabe que se está preparando una nueva versión que estaría lista en abril de 2010. Para este análisis se ha consultado la primera versión.

política social, así como la distribución del gasto de los PSs». Este documento contiene un prolijo análisis de la política social en el país y formula un conjunto de recomendaciones, la mayoría de las cuales están bastante distantes de la realidad operativa de la CIAS o de los propios PS. Una de las tantas funciones que se impuso al MSM, la evaluación externa de resultados e impactos de los PS (p. 105 del MSM), año y medio después no había sido iniciada y, como se verá en seguida, es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) el que mantiene esa atribución y la ejecuta.

Paralelamente a esos ímpetus retóricos, el MEF puso en marcha el denominado «Presupuesto por Resultados» como «metodología a aplicarse progresivamente al proceso presupuestario y que integra la programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto en una visión de logro de productos, resultados y uso eficaz y eficiente de los recursos del Estado...» (Ley del presupuesto del sector público para el año fiscal 2009, art. 79). Se establece en esta norma también la conformación de «programas estratégicos» —de los cuales a comienzos de 2010 existen cinco¹⁹— que en definitiva deberían agrupar al conjunto de los PS así como a iniciativas que pudieran provenir de uno o varios ministerios.

En el marco de esas atribuciones, el MEF ha realizado hasta la fecha las evaluaciones de trece²⁰ programas de inversión orientados a dotar de servicios básicos y de transferencias a la población que vive bajo condiciones de pobreza y pobreza extrema. Ninguna de estas evaluaciones ha mostrado un desempeño satisfactorio en las entidades evaluadas. Estas evaluaciones, a cuyos resultados puede accederse a través del portal del MEF, muestran asimismo que el desempeño de programas sociales estrella como JUNTOS y el Programa Integral Nutricional ha sido, en verdad, insatisfactorio.

¹⁹ Estos son: Programa articulado de nutrición; Salud materno neonatal; Logros de aprendizaje al finalizar el III ciclo de educación básica regular; Acceso de la población a la identidad; y Acceso a servicios sociales básicos y a oportunidades de mercado.

²⁰ Los programas evaluados son: Conservación de Carreteras; JUNTOS; Programa Integral Nutricional; Construyendo Perú; Electrificación Rural; Instituto Nacional de Defensa Civil; Materiales Educativos; Mantenimiento de Instituciones Educativas; Programa Agua para Todos; Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización; RENIEC; Seguro Integral de Salud; y Tolerancia Cero.

El programa JUNTOS fue diseñado con el concepto de transferencias condicionadas y empezó a operar a fines de 2005. Respecto a él, las observaciones que detalla el evaluador (ver Arróspide, 2009) no son de poca monta: entre otras deficiencias, no están definidos en el «Marco Lógico» los objetivos del programa; no está definida la condicionalidad que se desea promover; no se cuenta con un proceso que permita actualizar automáticamente el padrón de titulares; hay un importante número de hogares a los que se les ha transferido los S/.100 establecidos, sin el debido respaldo en información de cumplimiento de condicionalidades. En términos de impacto, estos son también bastante menores a los que la retórica oficial suele presentar tanto en relación con el impacto en la desnutrición crónica infantil y en la anemia como con el incremento de la matrícula global de niñas y niños de hogares participantes en el programa versus los que no participan. De acuerdo con un estudio del Banco Mundial (Perova y Vakis, 2009), los niños menores de 5 años y mujeres en edad fértil que forman parte del programa hacen un mayor uso de los servicios de salud que aquellos que no forman parte del programa, aunque las tasas son aún bastante bajas, considerando que uno de los objetivos del programa es lograr la cobertura universal.

Es llamativo que el desempeño de JUNTOS —que es el PS de mayor ambición en sus objetivos y el que más recursos monetarios ha recibido— sea tan pobre mientras que en México, Brasil, Colombia y varios otros países, esquemas similares han mostrado una serie de logros: las transferencias monetarias se centran en las madres y los jóvenes y tienen la capacidad de proporcionar servicios esenciales de salud y educación; son una red de protección social vital para los países que procuran ayudar a los más perjudicados por la crisis financiera; ayudan a modernizar la gestión del sector social porque requieren coordinación entre varios organismos; varios de ellos tienen un componente específico de seguimiento y evaluación que resulta útil para evaluar los resultados objetivamente y para participar en el diseño de mejores programas en el futuro; y permiten que los hogares realicen una inversión decisiva en la nutrición, la salud y la educación de los niños (Basset, 2008).

Si como la evaluación de JUNTOS sugiere, los PS han tenido un desempeño insatisfactorio en el Perú, es pertinente preguntarse

¿Qué explica entonces la reducción significativa de la incidencia de la pobreza, en especial de la pobreza extrema, que ha reportado el INEI y que se ha presentado en la primera sección? Una respuesta, que se da en ocasiones, consiste en replantear las objeciones metodológicas y sostener que esta es una prueba más de que las cifras han sido manipuladas y que no brindan una información correcta de la realidad.

Sin embargo, si se acepta por un momento que las cifras de reducción de pobreza son efectivas, la caída de la pobreza se explicaría principalmente en razón del crecimiento económico que ha brindado oportunidades de empleo así como de negocios de diferente magnitud, especialmente a la micro empresa. De este raciocinio se derivan dos reflexiones divergentes:

- La primera afirma que si el crecimiento económico está logrando una reducción importante de los niveles de pobreza, no hay necesidad de seguir con los PS porque su contribución es muy pequeña en el mejor de los casos y, en otros casos, es contraproducente (Monje, Vásquez y Winkelried, 2009); se argumenta que su mal diseño ha hecho posible que algunas de las organizaciones creadas por estas intervenciones fueran capturadas por diferentes grupos de interés que a lo largo del tiempo han logrado beneficios económicos y de representatividad gremial y política (Guerra-García y Sample, 2007, p. 32); el caso más emblemático es el programa del «Vaso de Leche». Se añade que quienes tienen responsabilidad de dirección en esos PS no tienen interés alguno en detener lo que es su fuente de ingreso salarial y, como estos programas son muy susceptibles de ser orientados con fines distintos a los que tendrían que cumplir, con frecuencia desembocan en conductas corruptas.
- La segunda reflexión tiene un sentido propositivo y sostiene que si los PS fueran mejor diseñados y, sobre todo, mejor gerenciados, la reducción de la incidencia de la pobreza y en especial, de la pobreza extrema, sería mucho mayor.

Como se sabe, el principal problema de la política social de esta administración gubernamental y de las anteriores —incluyendo la del periodo fujimorista— es la politización de estos programas, que

se expresa, en primer lugar, en la selección del personal directivo de los programas sociales bajo el solo criterio del clientelismo político; esta selección de personal sesgada se traduce, en segundo lugar, no solo en una limitación palpable para administrar adecuadamente los PS sino, además, en una incapacidad de implementar mecanismos de seguimiento y monitoreo que permitan afinar y mejorar la intervención, superando restricciones y limitaciones que el monitoreo adecuado hubiera identificado.

Esta limitación, de naturaleza política, en los operadores de los PS impide apreciar algunas propuestas provenientes de la sociedad civil, que están orientadas a mejorar el desempeño de la economía en relación con la población más pobre. Por ejemplo, en ocasión del brusco incremento de los precios de los alimentos durante 2007-2008 y su enorme impacto en los hogares peruanos, en especial de los más pobres y rurales, Zegarra (2009) propuso implementar un bono alimentario que compensara el deterioro en el consumo de calorías por parte de los hogares vulnerables. El estimado de la transferencia a través del bono se calculó en US\$35 por familia y ese monto se destinaría a adquirir alimentos con la mayor cantidad y calidad de nutrientes. Esta iniciativa se propuso simultáneamente a la de creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria para atender precisamente, la seguridad alimentaria de los más pobres. Como respuesta, el gobierno se limitó a repartir una bolsa de alimentos en las áreas urbano marginales de Lima Metropolitana, distribución que duró tres meses.

Otro ejemplo reciente de desdén por la política social corresponde a desvirtuar iniciativas que en su formulación inicial son ventajosas para los más pobres. Es el caso de la iniciativa «Mi Chacra Productiva», que el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social-MIMDES empezó a implementar en mayo de 2009 en la provincia de Tayacaja, Huancavelica. Esta iniciativa se originó con la presentación de la demanda de 50 000 familias rurales serranas para contar con tecnologías de riego. Estas familias ya contaban con perfiles de proyecto de riego por aspersión debido al trabajo de la ONG del Cusco, «Instituto para una Alternativa Agraria», lo que facilitaba su puesta en marcha casi de inmediato. La entonces ministra hizo suya la propuesta y solicitó el presupuesto que debería ser asignado: S/. 130 millones. Sin embargo,

en las negociaciones en el Ejecutivo, el MEF impuso sus condiciones, redujo el monto a S/. 10 millones y además intentó imponer que todas las familias pertenecieran al programa JUNTOS. A pesar de estas restricciones de inicio, la ministra prosiguió con la iniciativa, que se paralizó luego de que ella presentara su renuncia en junio de 2009, como resultado del conflicto en Bagua. La paralización de esta iniciativa se ha sustentado en que el proyecto carecería de línea de base, para cuya elaboración el MIMDES ha convocado a un concurso. Sin embargo, el proyecto para el que se formularía la línea de base no es el mismo y entre otras «sorpresas» se incluirá a varios municipios con alcaldes del partido de gobierno, que no estaban en la selección original.

Existen otras iniciativas gubernamentales que también se están implementando con una orientación política y clientelista. Es el caso por ejemplo, de los denominados «núcleos ejecutores», que se han constituido en uno de los vehículos predilectos de FONCODES para lograr simpatías políticas al régimen.

Un línea casi no explorada por las autoridades de la CIAS es la de establecer políticas y mecanismos apropiados que eviten o disminuyan sensiblemente la posibilidad de que aquella población que dejó de ser pobre recaiga en esa situación como resultado de procesos adversos súbitos, como el de la crisis económica recientemente originada en Estados Unidos. El impacto de estos *shocks* externos es importante y afecta a los más débiles. En reciente cálculo, el Instituto de Economía y Desarrollo Empresarial de la Cámara de Comercio de Lima ya mencionado (ver nota de pie de página 5), estimó en 460 000 personas el número de quienes habrían pasado a engrosar la población pobre del país, como consecuencia de la última crisis económica mundial.

Los pobres como gestores de su prosperidad, una perspectiva ausente

En aquello que pudiéramos llamar inclusión sin exclusión —la democratización de la economía que abra el camino a la inclusión social y cultural como derecho— y en todos aquellos aspectos que

se orienten a alcanzar un desarrollo cualitativamente superior, los avances impulsados desde el Estado peruano son poco significativos.

Para evaluarlos, debe reconocerse la seria complejidad que supone alcanzar niveles de desarrollo sostenido. Pese a las enormes inversiones que los gobiernos y la banca multilateral asignan para promover el desarrollo, los logros son exiguos²¹. En el marco de ese reconocimiento, hace un buen tiempo que existe un conjunto de avances teóricos para entender mejor los procesos de desarrollo. Por ejemplo, el papel de la formación de grupos o asociaciones para alcanzar objetivos vinculados a obtener servicios básicos o luchar contra la pobreza está siendo estudiado por un proyecto que coordinan Judith Heyer, Frances Stewart y Rosemary Thorp de la Universidad de Oxford desde 2001. En uno de los trabajos resultantes (Thorp, Stewart y Heder, 2003) se sostiene que los grupos son fundamentales para alcanzar resultados económicos, sociales y políticos, a pesar del relativo descuido que los economistas han mostrado al analizar estas situaciones, considerando a los grupos como cuasi-individuos. En este estudio se distinguen varios tipos de grupos y se analiza su potencial para mejorar la posición de los pobres. Los estudios de caso demuestran ese potencial y evalúan su éxito o fracaso en términos de dos tipos de resultado: aumento de los ingresos y empoderamiento.

Ese esquema ha sido aplicado a una investigación hecha en el Perú (Muñoz, Paredes y Thorp, 2006) que se propuso explicar «la habilidad del sistema para perpetuarse en medio de «desigualdades horizontales²²» extraordinarias y que coexisten con reducidos niveles de protesta» (p. 3)²³. Los casos²⁴ que se estudian y el análisis que

²¹ Sobre este asunto, véase la transcripción del debate de varios especialistas llevada a cabo por The Brookings Institution, en Kumar, Cohen y Easterly (2010) y también Banerjee (2008).

²² La noción se refiere a desigualdades impregnadas de características étnicas y que son muy severas en términos económicos, culturales y políticos (Stewart, 2002).

²³ La incorporación de factores étnicos y de género en el análisis de los factores que explican la coexistencia de importantes desigualdades con reducidos niveles de protesta han sido también analizados por diversos autores entre los que destacan Figueroa y Barrón (2005), Paredes (2007), Cánepa (2008) y Thorp (2009).

²⁴ Se analizó la acción colectiva en la formación y desarrollo de las rondas campesinas en Bambamarca (Cajamarca); la acción colectiva en respuesta al conflicto armado que asoló la provincia de Huanta (Ayacucho); la relación de conflicto y cooperación de los habitantes de la provincia de Espinar (Cusco) en relación a la mina Tintaya; y la constitución de

se realiza a nivel micro, meso y macro, conduce a los autores a dos conclusiones: a) la presencia de una importante desigualdad, principalmente de naturaleza horizontal, está asociada con la violencia; b) la débil propensión a la acción colectiva coherente, sea violenta o no, explica por qué las diferencias horizontales persisten tanto tiempo en el Perú; sin embargo, sí hay casos de acción colectiva no violenta que condujeron a efectos potencialmente positivos, que permitieron galvanizar intereses y voluntades, y que crearon líderes locales capaces de implementar la iniciativa identificada.

Las carencias en las capacidades del Estado para actuar frente a demandas conducen a que este responda solo cuando es presionado y sin reconocer que el servicio básico demandado es un derecho de la población. En ese escenario se muestra la capacidad limitada de los pobres para desarrollar una acción colectiva, que se agota usualmente en demandas de servicios básicos, mientras que los pobladores con mayores recursos hacen uso de su acción colectiva para seguir progresando.

La experiencia del programa «Sierra Productiva» (SP) (Gonzales, 2008) ha puesto en evidencia los formidables obstáculos institucionales, en los niveles macro y meso, que deben ser superados para hacer posible que sea admitido como política pública un programa que se propone, además de mejorar los ingresos de los campesinos, su empoderamiento. En las reuniones con los funcionarios del MEF surgían varios tópicos de discrepancia en torno a, por ejemplo, cómo considerar el aporte propio de las familias comuneras en el momento de diseñar los proyectos. Según la propuesta de SP el aporte propio se realiza en las siguientes actividades: (1) capacitación para elaborar croquis de riego por aspersión (los Yachachiq capacitan a representantes de grupos de 10 familias y éstos a su vez capacitan a las familias que están bajo su responsabilidad); (2) labores de campo para medición de aforo, distancias, cálculo de pendiente y áreas a regar; (3) elaboración de los croquis de sistemas individuales y grupales; (4) jornales de trabajo de mano de obra no

dos asociaciones de emigrantes de Huanta en el distrito San Juan de Lurigancho de Lima Metropolitana. En cada uno de estos casos, se analizó la naturaleza de la acción colectiva, sus efectos y límites, y las actitudes hacia la violencia.

calificada para el movimiento de tierras para el reservorio, abrir y cerrar zanjas donde se colocan las tuberías, instalación, pegado de tubos, hidrantes y otros; (5) materiales como arena, piedra, arcilla y otros; y (6) alimentación en las jornadas de trabajo.

Para el funcionario del MEF, todo lo que se considerase «aporte propio» debería pagarse, la población no tiene por qué hacer los cálculos de aforo, distancia, pendiente y áreas: «Que se contraten y paguen ingenieros». Se le argumentó que la participación de la población y de las familias en esta fase es importante porque el conocimiento surgido a partir de estar involucrados constituye el cimiento que garantizará la futura sostenibilidad del proyecto. Además de constituir una demostración de desarrollo de capacidades humanas, es un conocimiento que podrán seguir aplicando para extender el sistema por cuenta propia y es poner en valor el conocimiento de su topografía y sus recursos, lo que es irremplazable²⁵.

Al igual que esta iniciativa, hay una diversidad de emprendimientos que llevan a cabo pobladores de diversos lugares del país y que se orientan a obtener servicios básicos y en algunos, casos aspiran a logros superiores (ver MIMDES, 2005). Pero la combinación de desinterés de las autoridades involucradas —que se expresa frecuentemente en procedimientos largos y complicados— con la

²⁵ El mismo funcionario afirmó también «que las jornadas de trabajo de mano de obra no calificada, deberían pagarse como ingreso temporal». Se le respondió que no sería correcto, porque: (1) el monto de los proyectos se elevaría de tal manera que serían el doble o más del doble del costo de la compra de materiales y equipos externos; por lo cual se tendría que hacer dos o tres proyectos de PIP [Proyecto de Inversión Pública] Menor en lugar de uno. El funcionario replicó: «no importa, no elaboren PIP Menor sino un 'perfil' de proyecto». Esta opción complicaría todo aún más, porque a nivel de 'perfil' ya no podría ser admitido un expediente donde lo fundamental sean los croquis individuales y grupales de riego por aspersión, y tendría que contratarse ingenieros que hagan los diseños con planos, elevando también los costos de la pre-inversión; (2) puede promover un paternalismo negativo, donde el Estado tiene que hacerlo todo; (3) para muchas familias se puede perder de vista el objetivo, dejando de apreciarse la innovación tecnológica con el riego por aspersión y priorizarse entonces la obtención de unos soles por pago de jornales; (4) se afectaría las costumbres ancestrales de ayni, minka, solidaridad, ayuda mutua; y (5) casos como la instalación de agua potable por parte de FONCODES, pagando trabajo y obras del Estado en canje de trabajo por alimentos, han fracasado. Las auditorías del Banco Mundial a FONCODES demostraron que 90% de las instalaciones de agua potable no funcionaban. Igualmente, la auditoría a PRONAMACHCS, demostró que la forestación no se logró (Comunicación personal de Carlos Paredes, promotor principal de Sierra Productiva).

ignorancia sobre aspectos básicos que son imprescindibles en una gerencia capaz de hacer realidad los proyectos, impiden que dichas demandas sean atendidas con prontitud desde los niveles de gobierno meso o macro.

Conforme la política social se torna más sofisticada, se requiere una gerencia bastante calificada para implementarla. Este elemento es crucial porque son las carencias de una gerencia eficaz —entendida esta como un proceso de toma de decisiones y de implementación transparente, oportuna y éticamente sustentada— las que pueden aconsejar opciones y tentaciones autoritarias: la intranquilidad de los pobres es alimentada por decisiones que se hacen esperar y que, cuando son adoptadas, carecen de una justificación clara.

Comentarios finales

Hay en el país un avance en la reflexión sobre los factores que causan la pobreza así como acerca de las opciones disponibles para superarla. En el debate actual, la corriente crítica de las políticas económicas y sociales que se han implementado desde el gobierno central se sustenta en proponer políticas económicas y sociales diferentes a las prevalecientes, aunque todas ellas sustentadas en una economía de mercado, si bien incorporan una mayor presencia del Estado a través de políticas de regulación del funcionamiento de la economía así como de la promoción del mercado interno²⁶.

Hemos atravesado dos décadas en las que ha prevalecido un enfoque de mercado con muy poca presencia del Estado, siguiendo el dictum del denominado «Consenso de Washington», y se ha prestado muy escasa atención a propuestas innovadoras para atender adecuadamente la reducción de la pobreza. Actualmente, en los propios ámbitos de la administración gubernamental surgen planteamientos para atender los problemas centrales de la pobreza, que se expresan en propuestas construidas sobre lo avanzado. Esto es, en sí mismo, un logro. El «Presupuesto por resultados» y la elaboración del «Marco Social Multianual 2009-2011» constituyen avances. Sin embar-

²⁶ Ver en particular, el portal «La Otra Mirada».

go, mientras el primero se está ejecutando, el segundo expresa una retórica bastante distante de la realidad de la política social.

Un ejemplo de esa dicotomía se encuentra en una reciente entrevista²⁷ a dos destacados funcionarios del gobierno; uno, Juan Ossio, quien fue asesor del presidente Toledo y ahora es asesor del presidente García; el otro, Iván Hidalgo, jefe del programa JUNTOS y, hasta hace poco, jefe de la CIAS. Interrogado el antropólogo Ossio sobre las opciones de desarrollo para la Amazonía, luego de lo acontecido en Bagua, afirma que «la única manera de desarrollar la selva es con grandes inversiones privadas porque el Estado no tiene los recursos» y para él esto es no solo inevitable sino deseable. Preguntado Iván Hidalgo sobre lo afirmado por Ossio, responde: «para sacar de la pobreza a las zonas rurales de la selva se necesita que entren a operar más transnacionales, para que a través de sus programas de responsabilidad social se generen oportunidades laborales». Y cuando el periodista insiste, preguntándole si no habría otra alternativa, responde: «hay demasiada pobreza, el país está en vías de desarrollo, necesitamos energía para seguir creciendo. No existe otra posibilidad. Lo demás es utopía».

Además de que estas repuestas expresan una notable ignorancia —entre otras cosas, sobre el desarrollo de la selva, la responsabilidad de las empresas, y las opciones para obtener energía más allá de probables yacimientos de hidrocarburos que puedan encontrarse en la Amazonía— son ilustrativas de lo que piensa el jefe de la CIAS, el organismo que administra los principales programas sociales de lucha contra la pobreza. Se evidencia aquí nuevamente cómo esta administración de gobierno se ha sustraído de la responsabilidad de diseñar e implementar una política social y, por el contrario, descansa en actores privados cuyo giro de actividad principal no es la reducción de la pobreza sino el aprovechamiento de una oportunidad de negocios que les retribuya con la mayor ganancia posible.

Si se reconoce que en la administración gubernamental no existe una perspectiva que considere que el trabajo directo con las organizaciones de los pobres es una condición para lograr una disminución

²⁷ Ver Suplemento sobre economía y finanzas «Día 1», *El Comercio*, 15 de junio de 2009, p. 14.

significativa y duradera de la pobreza, y en especial de la pobreza extrema, puede concluirse en que, en el mejor de los casos, la disminución significativa y duradera de la pobreza tomará varias decenas de años, haciendo que el dolor y la desesperanza de una mayoría de la población del país se extienda por un buen tiempo.

En ese marco, son cinco las conclusiones a las que arribamos:

- La política social debe estar orientada a lograr la cobertura universal de salud, educación y seguridad.
- Los programas sociales deben concentrarse en la denominada protección social en un marco de rendición de cuentas y, para ello, los procesos de selección del personal a cargo de esta labor —en el CIAS y en los gobiernos regionales— deben ser abiertos, abandonando la opción de reclutamiento basada en los denominados «cargos de confianza», que ha probado ser nefasta.
- Deben elaborarse políticas específicas orientadas a evitar que los no-pobres caigan en la pobreza.
- La política económica debe privilegiar la promoción de un crecimiento pro-pobre que permita que los niveles de desigualdad hoy existentes se reduzcan sensiblemente.
- No será posible alcanzar una reducción significativa de la pobreza y eliminar la pobreza extrema si no se promueven las organizaciones de los pobres para que ellas mismas implementen programas que han mostrado resultados exitosos, como «Sierra Productiva» y muchas otras iniciativas que hoy los pobres implementan en el país.

Solo así los pobres y la agenda que aborde el diseño y la ejecución de políticas y programas orientados a la reducción de la pobreza, serán temas que interesen genuinamente a la sociedad y sus representantes políticos. Y solo así, la interrogante que encabeza este artículo podrá ser respondida sin ambigüedades.

Referencias bibliográficas

- Arróspide, Mario (2009). «Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres — JUNTOS». Febrero. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.
- Banerjee, Abhijit (2008). «Big Answers for Big Questions: the Presumption of Macroeconomics». Ponencia presentada en el Brookings Global Economy and Development Conference *What Works in Development? Thinking Big and Thinking Small*. Virginia: The Brookings Institution.
- Basset, Lucy (2008) *Can Conditional Cash Transfer Programs Play a Greater Role in Reducing Child Undernutrition?* Discussion Paper. October. The World Bank.
- Bebbington, Anthony y Jeffrey T. Bury (2009). *Institutional Challenges for Mining and Sustainability in Peru*. Washington D.C.: Proceeding of the National Academy of Sciences.
- Cámara de Comercio de Lima (2010). *El Impacto de la crisis económica reciente en los niveles de pobreza*. Febrero. Lima: Instituto de Economía y Desarrollo Empresarial.
- Cánepa, Gisella (2008). «The Fluidity of Ethnic Identities in Perú». CRISE Working Paper No. 46. Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, University de Oxford (<http://www.crise.ox.ac.uk/pubs.shtml>)
- CEPLAN, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2010). Plan Perú <http://www.ceplan.gob.pe/img/planperu.pdf>
- CIAS (2006). *PERÚ: Políticas para superar la pobreza*. Lima: Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales. Presidencia del Consejo de Ministros.
- CIAS (2008). *Marco Social Multianual 2009-2011. Orientaciones de Política para los Programas Sociales*. Lima: Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales. Presidencia del Consejo de Ministros.
- Economía y Sociedad (2009). «Combate de la pobreza en el Perú en un contexto de recesión mundial». *Revista de Investigación*. Resumen del Conversatorio N° 72, pp. 77-82. Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES. Septiembre 2009. Lima.
- Chacaltana, Juan (2009). «Hacia un Programa de Capacitación para Jóvenes Rurales en Perú». Mimeo, mayo.

- De Echave, José (2008). *Diez años de minería en el Perú*. Lima: Ediciones Cooperación.
- Escobal, Javier (2010). Presentación realizada en «Las Perspectivas Macroeconómicas y las Metas Nacionales para la reducción de la pobreza en el periodo 2011-2016», reunión organizada por la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, 25 de febrero de 2010.
- Figuroa, Adolfo y Manuel Barrón (2005). «Inequality, Ethnicity and Social Disorder in Perú». CRISE Working Paper No. 48. Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, University of Oxford (<http://www.crise.ox.ac.uk/pubs.shtml>)
- Francke, Pedro y Javier Iguíñiz (2006). *Crecimiento Pro-Pobre en el Perú*. Mimeo. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Gonzales de Olarte, Efraín (1997). *Economía política del ajuste estructural del Perú: Posibilidades y limitaciones*. Lima: Consorcio de Investigación Económica.
- Gonzales, Alberto (2008). «Políticas de Reducción de la pobreza en el Perú: Una historia de arena». En: Luis Pásara, ed., *Perú en el siglo XXI*, pp. 155-183. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Guerra-García, Gustavo y Kristen Sample, co-editores (2007). *La Política y la pobreza en los países andinos*. Lima: IDEA International y Asociación Civil Transparencia.
- Hinojosa, Leonith (2010). «Riqueza mineral y pobreza en los Andes». Trabajo presentado en el XXVIII Congreso Internacional del Latin American Studies Association en Río de Janeiro, Brasil.
- INEI (2009). La declaración del Comité asesor puede accederse a través del siguiente enlace: http://censos.inei.gob.pe/DocumentosPublicos/Pobreza/2008/Declaracion_Comite.pdf
- Judt, Tony (2009). «What is Living and What is Dead in Social Democracy?». *New York Review of Books*, December 17. New York.
- Kakwani, Khamdker y Son (2004). «Pro-poor Growth: Concepts and Measurements with Country Case Studies», IPC Working Paper 1, August.
- Kumar, Raj, Jessica Cohen y William Easterly (2010). *What Works in Development? Thinking Big and Thinking Small*. Transcript of the proceedings, Virginia: The Brookings Institution.

- La Otra Mirada. *Análisis y propuestas de política*. Publicación del colectivo «La Otra Mirada». Portal en la web: www.otramirada.pe
- MIMDES (2005). «Los Cimientos del Cambio. Transitando del asistencialismo al desarrollo de capacidades para superar la pobreza». Informe de fin de gestión del MIMDES, agosto 2001-junio 2005.
- Muñoz, Ismael, Maritza Paredes and Rosemary Thorp (2006). «Collective Action, Conflict and Ethnicity in Peru». CRISE Working Paper N° 24. Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, University de Oxford (<http://www.crise.ox.ac.uk/pubs.shtml>)
- Monje, Álvaro, Enrique Vásquez y Diego Winkelried (2009). *¿Es el gasto público en programas sociales regresivo en el Perú?* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES.
- Paredes, Maritza (2007). «Fluid Identities: Exploring Ethnicity in Perú». CRISE Working Paper N° 33. Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, University de Oxford (<http://www.crise.ox.ac.uk/pubs.shtml>)
- Perova, Elizaveta y Renos Vakis (2009). *Welfare impacts of the «Juntos» Program in Peru. Evidence from a non experimental evaluation*. The World Bank.
- PNUD Perú (2009). *Informe del Cumplimiento de los Objetivos de desarrollo del Milenio. Perú 2008*. 15 de octubre de 2009. Lima.
- Ravallion, Martin (2004). *Pro-poor Growth: A Primer*. Washington D. C.: Development Research Group, The World Bank.
- Sheahan, John (2001). *La Economía Peruana desde 1950. Buscando una sociedad mejor*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Stewart, Frances (2002). «Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development». CRISE Working Paper No. 1. Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, University de Oxford (<http://www.crise.ox.ac.uk/pubs.shtml>).
- Thorp, Rosemary, Frances Stewart y Amrik Heder (2003). «When and How Far is Group Formation a Route out of Chronic Poverty? Trabajo presentado a la Conferencia «Staying Poor: Chronic Poverty and Development Policy» en la Universidad de Manchester de abril de 2003. http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/CP_2003_Thorp_Stewart_Heyer.pdf

- Thorp, Rosemary (2009). «Collective Action, Gender and Ethnicity in Perú: A case study of the People's Kitchens». CRISE Working Paper N° 67. Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, University de Oxford (<http://www.crise.ox.ac.uk/pubs.shtml>)
- UNICEF (2009). *Situación de la Niñez. Informe Anual 2008*. Lima: UNICEF.
- Vásquez Huamán, Enrique (2006). *Programas sociales ¿de lucha contra la pobreza?: casos emblemáticos*. Lima: Universidad del Pacífico y Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Zegarra, Eduardo (2009). *Shock de precios y vulnerabilidad alimentaria de los hogares peruanos*. Documento de Trabajo 55, Lima: GRADE.
- Zepeda, Eduardo (2004). *Pro-poor Growth: what is it?* International Poverty Centre N° 1. UNDP, setiembre.

MEDIOCRIDAD Y CORRUPCIÓN:
LOS ENEMIGOS DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA
Patricia Oliart

Una resolución suprema dictada en enero de 2007 aprobó el Proyecto Educativo Nacional (PEN), impulsado por el Consejo Nacional de Educación (CNE)¹ como política de Estado para dirigir el desarrollo de la educación en el Perú. El PEN fue elaborado por instituciones e individuos con aproximaciones muy diferentes a la teoría de la educación, la pedagogía y la filosofía que, sin embargo, acordaron —sobre la base de diagnósticos bien informados y discusiones exhaustivas entre muy amplios sectores— un programa con seis metas estratégicas a ser alcanzadas en el año 2021. El proceso de su elaboración involucró a un amplio espectro de instituciones, un mecanismo de consulta en todo el país y las consiguientes modificaciones, hasta alcanzar su versión final. Su aplicación, sin embargo, se halla en suspenso y constituye uno de los elementos de tensión entre el segundo gobierno de Alan García y la opinión pública enterada, que había celebrado la aprobación del proyecto.

En este artículo² se intenta ir más allá de la crítica al gobierno actual en razón de no guiar su política educativa según el PEN; se trata, más bien, de llamar la atención sobre dos temas cuya discusión es inevitable si se busca transformar el sistema educativo. El primero consiste en destacar la naturaleza política de cualquier intervención del Estado en la transformación del sistema escolar las características de la administración y provisión de un servicio estatal sobre el cual reposan altas expectativas, además del cumplimiento de la promesa democratizadora de la educación, tiene consecuencias sobre el lugar

¹ <http://www.cne.gob.pe/docs/cne-pen/PEN-Oficial.pdf>

² Este capítulo condensa y replantea algunas de las ideas desarrolladas en Oliart, 2007.

que los ciudadanos que lo reciben ocupan en la sociedad. El segundo tema —íntimamente vinculado al anterior— se refiere a aquellas prácticas que no dependen solamente de la clase política sino de la cultura de las instituciones, manifiesta en la experiencia del Estado y en sus consecuencias sobre la relación entre la sociedad y el aparato estatal, del cual el sistema educativo forma parte. Son estas prácticas, enraizadas histórica y socialmente, las que en definitiva dan al sistema educativo el rostro que le conocemos; un rostro que no puede ser transformado mediante simples cambios legales.

En lo que sigue, primero, se describirá a grandes rasgos los antecedentes inmediatos del PEN en relación con la intervención del Banco Mundial (BM) y la cooperación internacional en las políticas educativas anteriores a 2006. Este es un aspecto que importa puesto que en ese contexto «revivió» la discusión sobre la educación vinculada al desarrollo del país, se realizaron las investigaciones conducentes al diagnóstico de los problemas del sistema educativo que informan los seis puntos estratégicos del PEN, y se dieron las condiciones para crear el Consejo Nacional de Educación. En particular interesa recuperar para el análisis algunos hechos que la crítica política al neoliberalismo tiende a oscurecer o negar.

Para tratar de explicar por qué no se aplica el PEN, se discute luego dos aspectos del diagnóstico generalmente aceptado sobre la educación en el país —la baja calidad de la educación y la corrupción—, en el marco de la historia del sistema educativo y a la luz de algunas reflexiones sobre lo que aquí se llama «la cultura del sistema escolar». El capítulo concluye con una reflexión sobre las implicancias políticas de asumir la tarea de intervenir en el sistema educativo, para ofrecer un servicio que esté a la altura de las expectativas y necesidades de la sociedad peruana de este siglo.

Ambivalencias de la intervención neoliberal en la educación estatal

El informe sobre el desarrollo mundial de 1980 presentó la inversión en el capital humano como la clave para el alivio de la pobreza en los países en desarrollo. Como correlato, en 1989 y como parte del

Plan Brady, el BM coordinó los esfuerzos de otros donantes para formular una agenda para la reforma del Estado y el desarrollo nacional que recomendaba, por un lado, la reducción del gasto del Estado y, por otro, el establecimiento de prioridades de inversión de alto retorno y con potencial de mejorar la distribución del ingreso de la población. Los sectores de educación y salud se identificaron como los prioritarios³. Finalmente, luego del ingreso de J. D. Wolfensohn a la presidencia del BM en 1995, se abrieron en el Banco espacios valiosos para la investigación, con la voluntad de convertir la institución en un centro de investigación y conocimiento para promover el desarrollo (Mundy, 2002).

En el campo de la educación, esto significó para el BM mudar el énfasis previo de la inversión en la educación superior a la promoción de la privatización de la educación básica que —salvo el caso de Chile durante la dictadura de Pinochet— fue rechazada en casi toda América Latina, al interpretársela como un intento de liberar al Estado de su responsabilidad de garantizar el acceso a la educación (CTERA y otros, 2005; Rivero, 1999). Mejorar la calidad de la educación básica estatal recibió atención preferente y se identificó algunas líneas de intervención que en cada país fueron aplicadas de manera diferente, según lo permitieron las circunstancias políticas y sociales. La descentralización y la modernización del aparato estatal, el mejoramiento de la calidad (a través del entrenamiento docente para la divulgación de la pedagogía constructiva, la renovación de textos escolares, la inversión en infraestructura y la introducción de sistemas de medición de calidad) y el desarrollo de medidas para remediar la exclusión (promoviendo la equidad de género y la educación bilingüe intercultural) fueron parte de este «paquete».

A diferencia de Colombia, Chile, Brasil, Bolivia o Argentina, países en los que la reforma educativa impulsada por el BM fue

³ «Estudios realizados a nivel de empresas, explotaciones agrícolas y proyectos han demostrado que el mejoramiento de la educación, la salud y la nutrición puede hacer que se eleven los ingresos y la productividad, y también que la tasa de rentabilidad económica de las inversiones en educación es elevada y con frecuencia bastante superior a la de las inversiones en activos fijos. En lo que se refiere a la educación primaria, las tasas medias de rentabilidad correspondientes a un grupo numeroso de países son superiores al 20%» (Banco Mundial, 1980, p. 11).

integrada en la agenda política de los gobiernos recientemente electos (Schiefelbein, 1997, López, 2006), en el Perú se mantuvo como una agenda ajena al gobierno, negociada con este no sin dificultades. En febrero de 1994 se inició ese proceso con un anuncio a la prensa del entonces ministro Jorge Trelles acerca de la inminente aplicación de un «gran proyecto educativo conformado por varios proyectos autónomos» (*Expreso*, 27 de febrero de 1994, p. A8), para los cuales se contrataron equipos ad-hoc con personal reclutado en nuevos circuitos y redes profesionales.

Las reformas neoliberales han sido profusamente criticadas por haber prescindido de las circunstancias históricas, económicas y políticas de los países en las que se pusieron en ejecución, y por haber enfrentado problemas serios como si se tratara de desafíos técnicos para la re-ingeniería social (Hansen y Stepputat, 2001). Además, una buena parte de la literatura analítica sobre las intervenciones lideradas por el BM se ha ocupado de señalar la incongruencia entre los discursos y los resultados; sobre todo, se ha señalado la contradicción entre la retórica del Banco acerca de la necesidad de considerar las particularidades de cada país y la práctica de tratar de implementar sus planes de «talla única» a través de los programas de ajuste económico y los «paquetes» de reformas sociales; se ha puntualizado que estos «paquetes» eran aplicados inclusive cuando existían reportes de investigaciones financiadas por el propio BM con la información necesaria para trabajar sobre las particularidades de cada país (De Moura, 2002).

James Ferguson (1994) y Arturo Escobar (1995) han encabezado la crítica a los discursos del desarrollo surgidos de la postguerra y a la creación discursiva del Tercer Mundo, que van aparejados al crecimiento de lo que ellos llaman «la industria del desarrollo» o también «la máquina de la antipolítica». Se refieren así a la manera en la que el conocimiento y la creación de «expertos en desarrollo» utilizan métodos y argumentos expresados en un lenguaje técnico, que evita los aspectos claramente políticos involucrados en los procesos sobre los que se interviene, por lo general, con mucho dinero (usualmente préstamos que luego los países «intervenidos» cuentan en su deuda externa) y poco éxito. Por su parte, Duncan Green (2003) se refiere a la «revolución silenciosa» del neoliberalismo, que

durante casi dos décadas tiñó el lenguaje acerca del rol del Estado como proveedor de servicios de un tono tecnocrático, asociado a la estabilización de la economía, el ajuste estructural y la economía de exportación, y desvinculado de la sociedad, sus necesidades y su historia.

Estas apreciaciones son acertadas y relevantes pero también es importante examinar con cuidado los efectos de tales intervenciones externas en sociedades en las que algunas reformas y ciertos planteamientos de inspiración liberal pueden haber resultado cuestionadores de algunos aspectos de «la colonialidad del poder» (Quijano, 2000); si este fuera el caso, las intervenciones habrían producido transformaciones —por lo menos discursivas— con repercusiones políticas que deben ser tomadas en cuenta.

En efecto, algunas de las intervenciones estatales que ocurrieron en esos años, dentro del marco de la reforma neoliberal del Estado y en el contexto de la ayuda internacional que llegó a nuestros países como parte de la «lucha contra la pobreza», propiciaron oportunidades hasta entonces inexistentes para que diferentes actores sociales y sectores de la población, con intereses definidos, pudieran articular sus diversas agendas y establecer el diálogo con el Estado y otros actores sociales. Se constituyó así un escenario en el que la circulación de información y las posibilidades de articulación de intereses locales o sectoriales crecieron y, en ocasiones, produjeron cambios relevantes. Estos cambios contribuyeron a la formulación de políticas orientadas a garantizar el acceso a recursos del Estado o el reconocimiento de derechos a sectores sociales excluidos. Las interacciones entre el Estado y nuevos grupos organizados de interés se produjeron entonces no solamente a partir de situaciones de conflicto, sino también de elaboración y concertación de agendas para el futuro.

Algunos de esos resultados políticos positivos fueron posibles debido a la inclusión de actores políticos locales en las agendas sometidas a discusión. Esta inclusión fue facilitada por un contexto internacional favorable al fortalecimiento de organizaciones sociales de diverso tipo y por el uso inteligente de directivas del BM. Además, algunas organizaciones de la cooperación internacional condicionaron la financiación de proyectos de desarrollo a que estos

emanaran de las comunidades, a través de procesos de consulta en los que los diversos grupos de interés fueran incorporados para garantizar su ejecución y éxito (Bonal, 2002)⁴. Existen diversos estudios que dan cuenta de cómo en Nicaragua, Ecuador, Colombia y Bolivia, ciertos actores locales —a veces vinculados a movimientos sociales transnacionales como el movimiento indígena o el ambientalismo— usaron este contexto de apertura a la consulta y el diálogo con el Estado para negociar exitosamente sus intereses (Hale, 2002, 2005; Hornberger, 2000; Torres y Puigross, 1997; Rappaport, 2005; Gustafson, 2009).

Complementariamente, algunos técnicos contratados por el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el desarrollo de la asistencia a América Latina jugaron un interesante rol intelectual en la comunidad internacional dedicada al desarrollo. La formación de equipos y la constitución de alianzas con otras organizaciones internacionales, para ofrecer asistencia en la elaboración de estrategias para el desarrollo, propició la integración de temas sociales, estructurales, económicos, ambientales y de gobernabilidad. Se recuperó de esa manera discusiones y contribuciones académicas y políticas de larga data, marco en el cual diversos aspectos de la intervención en la educación suscitaron interés y apoyo de organizaciones no gubernamentales, universidades y organizaciones dedicadas a la innovación pedagógica, el trabajo con maestros, la educación intercultural bilingüe y la educación para la democracia y la equidad (Rivero, 1999)⁵.

Diversas organizaciones de cooperación internacional, en coordinación con (o de modo paralelo a) la intervención del BM, financiaron estudios para el diseño y estímulo de políticas destinadas a promover el ajuste a la economía mundial a través de una estrategia para el desarrollo y el crecimiento económico, en la que la inversión

⁴ De modo previsible, este tipo de intervención también ha producido resultados muy discutibles y duramente criticados por sus efectos desmovilizadores en algunas organizaciones populares.

⁵ En el caso peruano, la implementación de reformas neo-liberales coincidió con el final de casi doce años de guerra entre las fuerzas armadas y Sendero Luminoso, acabeado durante la gestión de un gobierno corrupto y antidemocrático. El régimen de Alberto Fujimori recurrió a cambios constantes en las leyes para implementar reformas que, por un lado, respondían a las exigencias de organismos internacionales, y por otro, facilitaban el control absoluto de las instituciones del Estado por el grupo en el poder.

en programas de educación y salud era un componente importante (Mundy, 2002). Se abrió así cierta disponibilidad de fondos para la dedicación de un contingente importante de investigadores a la producción de diagnósticos destinados a promover el desarrollo de políticas sociales. Como parte del mismo impulso, y en relación con la educación, se desarrollaron redes de maestros interesados en la innovación pedagógica y foros de discusión y propuesta donde coexisten muy diversas perspectivas. Como resultado, se cuenta ahora con un enorme acervo de estudios sobre la educación en el país, que proviene de las más diversas disciplinas y enfoques, y junto con ello se tiene una red compleja y plural de organizaciones académicas, pedagógicas y sociales, muy bien informadas y con capacidad de propuesta e iniciativa, que actúan local, regional y nacionalmente.

La intervención de los organismos internacionales en la reforma del Estado en el Perú y las transformaciones que impulsaron en los sistemas de salud, educación y justicia por ejemplo, se sucedieron con cierta continuidad —y no pocas incongruencias— durante los regímenes de Fujimori, Paniagua y Toledo. A esa continuidad no fue ajena la intervención de una tecnocracia transnacional ideológicamente ecléctica, ajena a las dinámicas locales del poder y con antecedentes políticos y académicos muy diversos. Se agrega a la complejidad de este escenario el hecho de que, en América Latina, personas de trayectoria política y experiencia práctica vinculada a la izquierda y a diversos movimientos sociales asumieron cargos importantes en el proceso de reforma neoliberal del Estado, trabajando «para, desde y contra» el Estado (Lind, 2003; Basombrío, 2005; Green 2003). En ese contexto fermentaron las discusiones sobre la necesidad de intervenir en la educación en diferentes ámbitos y surgieron las condiciones para la creación del Consejo Nacional de Educación que, como se indicó, promovió la iniciativa de formular el PEN. Este resultó nutrido por los diagnósticos producidos en un momento especialmente favorable a la investigación en educación.

En relación con los resultados de los proyectos del BM y la cooperación internacional, la naturaleza política de la educación no admite la ejecución fragmentada y vertical de propuestas técnicas para mejorar ciertos «indicadores». La promesa democratizadora de la educación solamente puede promoverse con un proyecto político

que involucre a la sociedad en la búsqueda de otras transformaciones que desarrollen la democracia y la ciudadanía. En consecuencia, los reformadores que trabajaron con el BM en el sistema educativo tenían metas que son difíciles de cumplir con los métodos o canales escogidos: querían promover la modernización de la educación, la equidad de género, la educación intercultural y el descentralismo a través de proyectos ejecutados desde el Ministerio de Educación. Cada una de estas metas se trabajó por separado, con fuentes de financiamiento diferentes y a cargo de equipos con diferentes aproximaciones en filosofía educativa. Por lo tanto, la profundidad y el impacto de cada proyecto estaban muy atados a las características personales de los funcionarios involucrados y a la naturaleza de la alianza establecida con otros actores locales y globales involucrados en cada proyecto.

A casi década y media de iniciada la intervención del BM en la educación peruana, aparte del diagnóstico alcanzado y la mejora en la producción y el manejo de la información sobre el sector, los principales logros han sido: el aumento de la matrícula, algunos pasos importantes para la descentralización en el manejo de recursos, que hacen menos engorrosos los procesos de toma de decisión para las regiones, y la modernización en la estructura del Ministerio. Pero, como ha ocurrido en otros países, otros componentes de la reforma no han funcionado, pues los reformadores trabajaron con supuestos sobre las características de la sociedad peruana que no correspondían con la realidad⁶.

Por ejemplo, para mejorar la calidad de los docentes en ejercicio y modernizar la pedagogía se recurrió al entrenamiento en el enfoque constructivista, que para poder aplicarse exitosamente en las aulas requiere de maestros bien entrenados, con muchos recursos intelectuales y materiales que hagan posible establecer conexiones fluidas entre las diferentes materias; todo esto constituye un cuadro distante de la realidad de las aulas estatales peruanas. El Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) fue el vehículo diseñado para difundir la nueva perspectiva pedagógica y presupuestado

⁶ Martín Benavides (2008) ha editado una colección de estudios que evalúan críticamente varios componentes de la intervención del BM en la educación.

a costos insuficientes que ni siquiera eran cubiertos por el Estado (Hunt, 2004). Una simplificación extrema formulada en la divulgación de la pedagogía constructiva la redujo, en muchos casos, a un conjunto de nuevas rutinas a usar en el aula y un nuevo vocabulario para medir los resultados del trabajo de las escuelas. Cualquier otro resultado obtenido es mérito de los docentes dedicados, cuyo afán de aprendizaje constante sostiene su quehacer, o de los llamados «entes ejecutores» del PLANCAD⁷ que pueden haberle impreso a este ejercicio un sello diferente.

En cuanto a la descentralización, hemos mostrado en un trabajo anterior cómo en la práctica las ideas y disposiciones innovadoras han sido transformadas y traducidas localmente para mantener el orden existente (Vásquez y Oliart, 2007). Por ejemplo, es difícil que los directores de escuela ejerzan su derecho a decidir sobre el personal que quieren contratar para sus escuelas, mientras la asignación de plazas siga siendo una de las principales fuentes de poder para los funcionarios locales del Ministerio de Educación en las provincias.

Pese a su larga trayectoria intelectual en el país y a la aplicación de diversos programas muy exitosos en el Perú, desde 1994 en adelante la educación bilingüe intercultural se intentó implementar sin consulta previa con los supuestos interesados (Hornberger, 2000). Por razones muy diversas, que es importante examinar y discutir, no en todas las comunidades en las que se habla una lengua distinta al castellano se quiere que en la escuela se enseñe a sus hijos en esta lengua. No todos los maestros que trabajan en escuelas rurales quieren ser especialistas en educación bilingüe. No todas las diferentes comunidades lingüísticas han alcanzado acuerdos sobre el alfabeto que quieren usar para escribir en su propia lengua. Estos y otros problemas han creado controversias alrededor de la propuesta bilingüe intercultural, que han afectado su efectividad y sus aspectos valiosos.

Contribuciones dedicadas a analizar el impacto de las reformas neoliberales en América Latina muestran que este ha sido mínimo, si no negativo, en lo que se refiere a resolver los graves problemas

⁷ En la medida en que el Estado no podía asumir el volumen de maestros a entrenar, convocó a concurso a universidades, ONG, e institutos pedagógicos superiores (ISP) para impartir estas capacitaciones.

de pobreza y exclusión (Figueroa, 2001; Huber y Solt, 2004). Pese a los diversos programas implementados para mejorar la calidad de la educación, esto no ha ocurrido. Como se ha señalado antes, una reforma de la educación en el Perú no puede ser tratada como una serie de pautas técnicas generales que podrían, solamente en teoría, ser aplicadas en cualquier otra sociedad. Promover cambios en áreas que son el resultado de las características de la dominación y la capacidad de las estructuras de poder para reproducirse, sin tocar esas características y menos aún las estructuras, acabará produciendo a lo más, resultados modestos.

Una constatación decepcionante, aunque esperable, es que la producción académica de estudios críticos sobre las prácticas educativas, así como las contribuciones para una comprensión cada vez mayor de las particularidades del racismo peruano para explicar las relaciones sociales, la política y la cultura en el país, difícilmente han encontrado un lugar en la formulación de políticas estatales. Al privilegiarse una aproximación que busca producir resultados mensurables a través de indicadores muy específicos de eficiencia, cobertura y logros educativos, se despolitiza problemas como la inequidad y la exclusión, así como la corrupción y su reproducción en el sistema escolar, y cesa la necesidad de buscar explicaciones en la historia, el funcionamiento de la economía y la cultura para aquellas maneras en las que la sociedad reproduce sus problemas en el día a día.

Dimensiones y problemas del sistema educativo peruano

Como se indicó, al ser identificada la educación como un área prioritaria de intervención, diversas agencias de desarrollo se convirtieron en fuentes de financiamiento para la investigación educativa en una escala sin precedentes. Y aunque las preguntas estaban guiadas por la agenda y la visión desarrollista del BM sobre la educación, el diagnóstico producido por esas investigaciones contribuyó a la preocupación nacional por la situación de la educación que, en su momento, dio lugar al proceso de formulación del PEN. Se abordan enseguida algunos de los rasgos comúnmente aceptados de ese diagnóstico.

Un primer hecho a tener en cuenta es que las características del territorio nacional y de la distribución de la población en él le han impuesto al sistema escolar estatal retos muy grandes. Perú es el vigésimo país más grande del mundo y el séptimo país más poblado de América. La población está distribuida en una gama que tiene, en un extremo, a cerca de 75 000 asentamientos de menos de 500 personas, que se encuentran dispersos en áreas de difícil acceso y alojan a cerca de 80% de la población rural y, en el otro, a ciudades densamente pobladas. El analista Hugo Díaz muestra que Argentina y Colombia, atendiendo cada uno a una población escolar mayor que la nuestra, tienen una relación entre el número de alumnos por escuela de 253 y 191 respectivamente, frente a 91 alumnos por escuela en Perú (Díaz, 2008). La «distorsión» estadística en este resultado proviene de las 23 259 escuelas rurales que en un 90% son polidocentes multigrado o unidocentes⁸.

Cerca de las tres cuartas partes de las instituciones educativas a cargo de la educación en todas sus modalidades (inicial, básica regular, y superior no universitaria) están en manos del Estado (79% de las escuelas primarias, 63% de las secundarias, 75% de los institutos superiores). Más de 80% de los maestros titulados en el país trabajan para el Estado. El crecimiento del sistema escolar y de la responsabilidad del Estado sobre él ocurrieron principalmente durante la segunda mitad del siglo XX, bajo presiones políticas diversas, que no siempre produjeron el soporte técnico y presupuestal, o el compromiso político para sustentar la expansión.

Desde hace casi una década, cerca de 94% de personas en edad escolar tienen acceso al sistema educativo en el país. Este indicador coloca al Perú en el puesto 15 de 144 países, en lo que concierne a la asistencia a la escuela de personas entre 6 y 18 años. En contraste, el país ocupa el puesto 118 cuando se trata de la asignación de fondos públicos a la educación (Rivero, 2005); el presupuesto para la educación nacional apenas bordea el 3% del PBI⁹ y el grueso del

⁸ Una escuela polidocente multigrado tiene por lo menos dos maestros para enseñar los seis grados de primaria. En cada aula hay más de un grado. Una escuela unidocente tiene un solo maestro que enseña todos los grados.

⁹ De seguir los lineamientos del PEN, el gobierno actual tendría que haber asignado un incremento gradual de 0.25% anual, con el objeto de llegar al 6% planteado como meta, pero esto no ha ocurrido.

presupuesto estatal destinado a educación se asigna a gastos corrientes (más de 70% en 2008); el rubro más importante corresponde a los salarios de los maestros, que aún así están muy mal remunerados.

Diversos autores concuerdan en que la principal tensión en el sistema educativo peruano es la discrepancia entre las altas expectativas y el importante nivel de inversión que las clases más pobres ponen en la educación de sus hijos, por un lado, y la baja inversión del Estado y los terribles resultados que el sistema produce, por el otro (Rivero, 2005; Saavedra, 2004). Una parte del problema consiste en que el Estado viene asignando un porcentaje ínfimo del PBI a la educación, pero la otra parte del problema es que ese gasto privilegia proporcionalmente a la educación superior frente a la básica, y a la educación urbana frente a la rural. Es así que la baja inversión del Estado en la educación hace que, proporcionalmente, los pobres destinen a la educación de sus hijos una parte mayor del presupuesto familiar de aquel que dedican los no pobres; esto, para acceder a un servicio en el que el Estado invierte menos de lo que invierte en la educación de los no pobres (Saavedra, 2005).

La mala calidad del producto educativo, a su vez, ocasiona cifras altas de deserción escolar entre los más pobres, pues la ventaja económica de continuar estudiando es percibida como menor que la de buscar el ingreso de los jóvenes al mercado de trabajo (o al trabajo familiar), apenas puedan hacerlo. Desde la pobreza se percibe que el retorno de la inversión no paga su costo. La promesa democratizadora del acceso a la escuela no se cumple y cada vez menos se puede decir que la educación puede contribuir a la movilidad social de los sectores más excluidos por razones económicas y raciales.

La baja inversión en la educación estatal se halla vinculada a los pobres resultados en el rendimiento de los estudiantes. Sucesivas pruebas estandarizadas aplicadas en años recientes a estudiantes de primaria y secundaria en países latinoamericanos muestran al Perú consistentemente entre los últimos lugares de la región (Cueto, 2007). Los resultados de las pruebas aplicadas —en escuelas estatales y privadas, en Lima y varias provincias, y en zonas rurales y urbanas— ponen cifras a una realidad ampliamente conocida: la calidad de la educación impartida en las escuelas es dramáticamente desigual; la educación menos eficaz es la que se imparte en las escuelas

del Estado en general y en las zonas rurales, en particular. Durante casi una década, diversas pruebas internacionales y nacionales han sido aplicadas para evaluar el desempeño de los estudiantes, con resultados siempre poco halagüeños. Si solamente se toman en cuenta los resultados de las escuelas privadas, Perú ocupa un lugar intermedio entre trece países de América Latina. Si se incluye a todas las escuelas, Perú baja en el *ranking*, y queda muy cerca del final si se toma en cuenta solamente a las escuelas rurales¹⁰. Aunque me encuentro entre quienes cuestionan seriamente el establecimiento de tales pruebas como criterio de medición de la calidad educativa¹¹, las menciono pues han sido usadas como la evidencia central para probar la necesidad de mejorar la calidad de la educación estatal, con un interés especial en la educación rural, donde como queda señalado, el Estado realiza la menor inversión por alumno y donde las cifras de atraso y deserción escolar son mayores¹².

Otro grave problema, que el PEN propone enfrentar, es el de la baja calidad del desempeño docente en el sistema público. Este no es un problema nuevo y no se relaciona solamente con la baja inversión en la educación. El diagnóstico de la educación que antecedió la reforma de la educación de 1972 ya lo había identificado y lo asoció a un crecimiento irracional de los centros de formación docente. Se sostuvo entonces que tal crecimiento no había sido el resultado de evaluaciones técnicas o estrategias planificadas sino, más bien, el

¹⁰ 81% de los estudiantes de escuelas estatales está por debajo del nivel básico —es decir, las habilidades mínimas en lecto-escritura y matemáticas correspondiente al grado evaluado— y en las escuelas unidocentes el porcentaje de quienes obtienen logros por debajo del nivel básico llega hasta 93%.

¹¹ Las críticas a las pruebas estandarizadas son múltiples. Menciono dos de ellas. Primero, el lenguaje en el que se escriben es asumido erróneamente como universal. Las variedades lingüísticas no se toman en cuenta, de modo que lo que se mide es la competencia lingüística en una variedad de la lengua oficial, en un registro determinado de escritura, y no solamente las habilidades que se pretende medir. Segundo, la aplicación rutinaria de pruebas estandarizadas termina por distorsionar el ejercicio docente y orientarlo a la consecución de buenos resultados, dejando muchas veces los aspectos no evaluados fuera de atención. La escuela se convierte así en un centro de entrenamiento para la resolución de pruebas estandarizadas con resultados que tiendan a mejorar, en desmedro del desarrollo de las áreas que no se examinan.

¹² TESCALE, sitio Web de la unidad de estadística del Ministerio de Educación: <http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do;jsessionid=77ED5F6ADB49750B48AE18271D215F3D>.

fruto de cálculos electorales, pues la demanda de educación superior en las provincias podía ser satisfecha más fácilmente con la creación de escuelas normales o institutos pedagógicos que con universidades, ofreciendo así alternativas asequibles para los egresados de la secundaria en todo el país, cada vez más numerosos¹³.

El gobierno militar cerró la mayoría de centros de formación docente. De 130 escuelas normales existentes en 1968, solamente 30 escuelas normales quedaban en pie en 1976. El segundo gobierno de Fernando Belaunde Terry (1980- 1985) inició su política educativa reabriendo todas las escuelas normales cerradas como resultado de la reforma de 1972. El régimen de Fujimori contribuyó más aún al crecimiento desordenado de instituciones educativas, especialmente en el sector privado. De acuerdo con un estudio, la mitad de los institutos superiores pedagógicos existentes en 2001 habían sido creados después de 1995 (Alcázar y Balcázar, 2001).

La carencia de un sistema de acreditación adecuado para las instituciones formadoras de maestros, la falta de claridad en la carrera pública y, de modo importante, la corrupción en el sistema educativo, han sido otros de los elementos centrales del diagnóstico que ha llevado al PEN a plantear sus metas estratégicas. La visión del futuro de la educación en el Perú que articula estas metas puede resumirse así: procurar el acceso universal a una educación de calidad, que fortalezca la democracia y permita la participación de la comunidad, que reconozca, celebre y trabaje con la diversidad cultural en las aulas, que garantice una formación docente relevante, con un magisterio tratado con dignidad, y una educación superior que responda a las necesidades del país.

Contar con un diagnóstico compartido y un plan para el desarrollo de la educación aprobado por el Estado, luego de haber pasado por un proceso de formulación y consulta con tan diversos agentes sociales, es ciertamente un hecho único en nuestra historia. Ha sido posible en el contexto de las reformas neoliberales que, por un lado, introdujeron en la agenda nacional la necesidad prioritaria

¹³ De acuerdo con el censo universitario de 1996, 75% de los estudiantes de educación provenía de la región en la que se encuentra su institución educativa. El segundo censo universitario se concluirá en 2010.

de invertir en la educación básica y, por otro, incluyeron en su agenda proposiciones para mejorar la gobernabilidad a través de la participación ciudadana en la formulación de propuestas para el desarrollo. No obstante, importa tener presente que la existencia de esta propuesta no tiene la capacidad de cambiar la naturaleza de la relación entre el sistema educativo y la sociedad peruana, tal y como se ha dado hasta ahora.

Condiciones y obstáculos para la aplicación de un proyecto educativo nacional

Hace unos años entrevisté a seis ex ministros de educación que sirvieron al Poder Ejecutivo durante los regímenes de Belaunde (1963-1968), Velasco (1968-1975), Belaunde (1980-1985), García (1985-1990) y Fujimori (1990-2000) (Oliart, 2007). Pese a las expectativas que cada uno de ellos pudiera haber tenido, de llevar a cabo una gestión trascendente, y a alguna de las medidas que lograron promover, del conjunto de entrevistas surgió claramente la impresión de que, tal y como funciona la asignación del cargo en el país, un ministro o una ministra de Educación tiene muy pocas posibilidades de comprometerse con la ejecución de un proyecto educativo nacional. En principio, se necesitaría que el gobierno estuviera comprometido con el proyecto, que el ministro contara con el pleno respaldo del presidente para gestionarlo, y contar con la fuerza y el liderazgo suficientes para negociar las condiciones de su implementación con el tesoro público. Salvo muy pocas excepciones, y por lo menos en los últimos 30 años, los ministros de Educación difícilmente se mantienen en el cargo durante más de un año¹⁴.

Sin mucho temor de caricaturizar, podría decirse que la «partidarización» del aparato público hace que, una vez asumido el cargo, un ministro pueda ver su quehacer reducido a la gestión de un sistema enorme con escaso presupuesto, la administración del

¹⁴ La duración de la gestión del actual ministro José Chang, que ocupa el cargo de ministro de Educación desde el comienzo de este gobierno, en julio de 2006, ha sido única en más de 50 años. Mercedes Cabanillas fue otra excepción: ocupó el cargo durante dos años en el primer gobierno aprista.

tráfico de influencias y las negociaciones con el sindicato de maestros, pues en doce meses no se puede hacer mucho más que responder a las demandas inmediatas del funcionamiento del sistema. Dirigir un proyecto educativo desde el poder centralizado del Ministerio implicaría contar con una visión nacionalmente compartida de lo que se espera ofrecer en el sistema escolar. A tal efecto, se requiere actuar no solamente sobre el currículum académico, sino también en el enfoque pedagógico y en los canales para que este se discuta y desarrolle de modo coordinado con las instituciones dedicadas a la administración del sistema y a la enseñanza; incluyendo el entrenamiento de docentes y el tipo de relación que se busca establecer con la sociedad.

En cuanto a un aspecto de gran relevancia como es la asignación de presupuesto, los seis ex ministros entrevistados coincidieron en que la decisión de aumentar el porcentaje del PBI dedicado a educación es una decisión más política que económica, que ha sido constantemente postergada y atendida a duras penas cuando la presión del sindicato magisterial alcanzaba cierta notoriedad y amenazaba con producir alguna crisis.

Este y otros hechos llevan a pensar que el compromiso intelectual de las élites en la imaginación y el planeamiento del sistema educativo ha respondido a un interés irregular, inconsistente y ambivalente, en tensión con las exigencias de la sociedad para la expansión del mismo. El proyecto civilista y el proyecto indigenista son una excepción en el caso de gobiernos electos (Contreras, 1996), y entre los regímenes militares los gobiernos de Odría y Velasco dieron a la educación un lugar preponderante asociado al desarrollo del país. Pero lo predominante ha sido que, en la medida en que la demanda por la educación crecía en diversos sectores sociales en el país, la expansión de su provisión fuera usada como instrumento para la manipulación del voto y que, para los diferentes grupos políticos, su administración pasara a ser parte del «botín» de las cuotas de poder y el control de recursos. El interés por promover una visión compartida del sistema educativo, asociada a una imagen de la sociedad, no encontró lugar en el Estado sino excepcionalmente, mientras sí lo hallaba en la imaginación de algunas élites locales y, en especial, en algunas escuelas y comunidades cuya historia está por recoger.

En la práctica, la conducción del sistema educativo conlleva bastante más que preocuparse por las escuelas, la calidad de la enseñanza y los logros de los estudiantes. El sistema educativo es una parte del Estado, un terreno bastante complejo donde se encuentran muy diversos actores y crean una tensión dinámica entre «el control centralizador» del aparato estatal y «la complejidad descentralizada» (Gustafson, 2009) de las tensiones sociales en las provincias, desde las que se negocian fragmentos de proyectos educativos diferentes que están vinculados a luchas regionales por el poder, con repercusiones en los niveles institucional y discursivo. En el caso de los países andinos, la historia de la expansión de los servicios con el sello democratizador del Estado moderno —tales como la instrucción pública obligatoria— está llena de tensiones alrededor de la gran contradicción confrontada por las élites nacionales y principalmente locales: ¿cómo educar a los indígenas para convertirlos en ciudadanos, si su inferioridad (asociada a su ignorancia) era también la mejor justificación para oprimirlos y negarles sus derechos? (Larson, 2007).

La promesa de la educación como «portadora del progreso y la modernidad y el acceso al conocimiento universal», y su expresión en la creación de un sistema de educación formal y de divulgación del conocimiento académico, adquieren diferentes sentidos según el contexto histórico y geográfico en el que existen y a las tensiones sociales alrededor de la transformación o la reproducción de las diferencias y la desigualdad. En sus estudios sobre Tarma, Fiona Wilson (2001) ha explorado las características de la traducción de los proyectos nacionales de las élites en los márgenes del Estado. Inspirada en la crítica de Bruno Latour a la visión estática sobre la forma en la que se ejerce poder desde el Estado moderno, Wilson explora la noción de cómo el «impulso inicial del poder es traducido, no solamente transmitido, viajando a través del Estado en las manos de gente que puede actuar de maneras muy diferentes, tal vez dejando que algunas ideas se pierdan, modifiquen, o torciéndolas, o traicionándolas, agregando elementos, o apropiándose de ellos» (p. 318), produciendo así la continua transformación de ese «impulso inicial» de acuerdo a sus intereses.

Tratar de entender el sistema educativo solamente a partir de la formulación de políticas desde el poder central y la evaluación de sus

resultados en cifras refleja una parte muy limitada de la experiencia social del Estado a través del sistema educativo, y de las dimensiones culturales y políticas que son las que en definitiva lo determinan localmente. Es importante entonces prestar atención a las interrelaciones entre las comunidades, los poderes locales y la forma que el Estado central asume en cada localidad a través de sus dependencias (Joseph & Nugent, 1995). Es en esta red de personas, prácticas y significados que cualquier cambio que se intente en el sistema educativo tendrá que convertirse en realidad.

Organizar la implementación del proyecto exige cambios institucionales concertados entre varios ministerios y el concurso de diversos especialistas para las diferentes áreas de intervención que el proyecto plantea. Garantizar la implementación del proyecto supondría la creación de un grupo plural de funcionarios cuya estabilidad en sus puestos tendría que ser asegurada en el MINEDU para que puedan asumir una tarea de largo plazo, en un sector en el que la carrera pública ha desaparecido para ser reemplazada por la cuestionable tradición de que cada ministro «viene con su equipo». La formulación del proyecto no basta, pues, y la «voluntad política» que se reclama para su implementación demanda cambios profundos en la cultura del sistema educativo, que es una clara expresión de la experiencia del Estado en el país.

Educación pobre para los pobres

La baja calidad de la educación y la presencia de la corrupción son resistentes al cambio porque ambos problemas corresponden a formas establecidas de relaciones sociales que producen y reproducen tanto jerarquías como un acceso desigual a los recursos del Estado. Si miramos con ojo crítico qué es lo que produce la realidad cotidiana del sistema educativo y los intereses que motivan a los actores que viven en él, será más claro por qué se dice que transformar la educación requiere del consenso político y el esfuerzo de todos.

Desde la perspectiva de los estudios críticos sobre la educación —que intentan entender e interpretar el contraste entre aquello que las instituciones educativas dicen que hacen, y lo que realmente

hacen (Giroux, 1999)—, realicé entre 1994 y 2003 varios estudios etnográficos en diferentes instituciones y situaciones educativas. En tres casos estudié instituciones de formación docente para entender la cultura que en ellas se produce, desde el entramado de relaciones sociales, políticas y económicas en el que existen; me interesaba asimismo desentrañar los discursos sobre el conocimiento académico vigentes en estas instituciones (Oliart, 1996, 2001, 2010). Aprendí que la calidad de la educación no es simplemente un asunto relacionado con el acceso a recursos o a dinero, sino que además es el resultado de interpretaciones y prácticas particulares de aquello que la educación formal y el conocimiento académico representan en determinados contextos socio-culturales. Esto es lo que explica la producción consistente de una educación pobre para los pobres (Oliart, 2007). Esa ha sido la forma peruana de resolver la abierta contradicción entre la promesa democratizadora de la educación y la reproducción de relaciones pre-democráticas en una sociedad poscolonial y racista. Esa tensión atraviesa políticas y prácticas de la educación en todo nivel y en cada espacio del sistema educativo. Desde las oficinas del Ministerio, al salón de clases en la más remota área rural.

Tenemos arraigada en nuestro pasado la asociación colonial entre el privilegio del acceso a la cultura letrada y el poder (Rama, 1984). Esta fue heredada por la república, cuando la necesidad de controlar a la numerosa población indígena reforzó la fuerte asociación entre raza y habilidades intelectuales y conocimientos, inspirada en el racismo científico del siglo XIX, de modo que las expresiones *indio e ignorante* se convirtieron casi en una y la misma cosa (Larson, 2007). Pero, en los comienzos del siglo XX, la intensidad de las luchas para garantizar el lugar de los indígenas como ciudadanos rompe la artificial identidad biológica entre raza y educación, y abre a un nuevo contingente de peruanos la posibilidad de acceder a la escuela, de modo que educarse sirve para transformar la percepción del lugar racial de una persona en la estructura social (De la Cadena, 2000). Pero este logro simbólico y político tiene fecha de expiración cuando la educación estatal se devalúa y deja de ser un recurso eficaz para la movilidad social, en las últimas décadas del siglo XX.

Un primer llamado crítico a la promesa incumplida de la educación, como una herramienta para la democracia, había ocurrido a

principios del siglo veinte, cuando diversos movimientos de reforma educativa se iniciaron en Europa y Estados Unidos, con el propósito de que la educación fuese un eficaz igualador de oportunidades para los hijos de las clases trabajadoras. Pierre Bourdieu (1984) ha demostrado cómo en el caso de Francia las clases medias y altas fueron muy activas, y relativamente exitosas, en sus esfuerzos para garantizar que sus hijos tuvieran una educación de calidad, conscientes del poder reproductor de las diferencias sociales que conlleva la educación; no ha ocurrido lo mismo con las clases trabajadoras.

A finales del siglo XIX e inicios del siglo XX el sistema educativo estatal creció en Europa y Estados Unidos gracias a la iniciativa y mayor presencia social y política de las clases trabajadoras en sus sociedades. Pero pronto políticos y pedagogos radicales se dieron cuenta de que no bastaba con la existencia de escuelas y universidades para las clases trabajadoras si desde esas escuelas no se criticaba los fundamentos de las jerarquías sociales, pues de otro modo las escuelas las reproducirían. En esos años se desarrollan diversas formulaciones de pedagogía radical y algunos discursos sobre el rol liberador de la educación, además de plantearse la tarea política de defender la promesa democratizadora de la educación. Antonio Gramsci insistía en la necesidad de asumir como tarea política el mantener una actitud vigilante para garantizar que los graduados de las diferentes disciplinas tuvieran el mismo acceso a los beneficios integrales de la educación, inclusive si sus orígenes sociales eran diversos (Gramsci, 1988 [1916], pp. 301-303). Solamente de esa manera se evitaría lo que Karl Mannheim llamaba una «democratización en la mediocridad» (Mannheim, 1957 [1934], p. 208).

Cuesta encontrar en el Perú actores políticos que se hayan propuesto la lucha por defender la calidad de la educación. Lo que parece haber ocurrido es que una vez que el sistema educativo creció, cediendo a las presiones de nuevos sectores sociales, las nuevas clases medias —al mismo tiempo que abrazaron la promesa de la movilidad social que vino con la educación— absorbieron los patrones tradicionales de dominación y, valiéndose de una nueva retórica, reeditaron la exclusión educativa mediante el abandono del sistema educativo por parte del Estado. Podríamos caracterizar el crecimiento del sistema educativo en el país explicándolo no solamente como

resultado de la falta de recursos, sino como la forma mediante la que, de manera perversa, se incluye y excluye a la vez, valiéndose del concurso de todos los involucrados.

En un libro pionero sobre la educación rural, Juan Ansión (1989) desarrolló la idea de que no se trata de ver solamente lo que la escuela deja de hacer, planteando el reto de describir lo que en la práctica sí enseña. Entre otras conclusiones, este autor señala que la escuela rural enseña a niños y niñas a obedecer, y a desarrollar algún sentido de identificación con el país. Las investigaciones de las que fui parte me mostraron que la experiencia del Estado a través del sistema educativo está llena de inconsistencias, en las que la informalidad omnipresente durante clases y actividades de estudio convive con la rigidez y solemnidad de ceremonias y procedimientos burocráticos; el balance probablemente deja como lección que garantizar el aprendizaje de las materias puede no ser relevante, pero sí es crucial aprender el lenguaje y los gestos de obediencia y sumisión frente a las autoridades. Lo que maestros y alumnos aprenden es a evitar los aspectos amenazantes del poder, convirtiéndose en cómplices y actores de esa falta de normas que conforma la, así llamada, «débil institucionalidad» del país.

El Estado —del que forman parte todos sus funcionarios— ejerce su propia pedagogía a través del trato que da a las personas en las instituciones de las que participan. Observar los escenarios en los que transcurre la educación estatal lleva a reflexionar sobre la relación entre el espacio educativo y el modo en que este interpela a los cuerpos de quienes lo ocupan. Espacios precarios, baños en mal estado y carpetas escasas deben ser entendidos como parte de la formación recibida en las escuelas. Caos organizativo en los institutos pedagógicos, largas esperas entre clase y clase, tareas laboriosas cuyo propósito escapa a los estudiantes, bibliotecas pobres y fotocopias ilegibles distribuidas por los profesores forman parte del proceso de convertirse en maestros pobres para alumnos pobres. Todo ello estructura e inscribe una gramática profunda en el comportamiento de los cuerpos que se expresará luego en las relaciones sociales, en gestos cargados de significados que se repiten después en las escuelas en las que se trabajará y en la sociedad (Corrigan, 1988).

En la experiencia de las dependencias del Estado, y en especial en las escuelas, la pobreza y el maltrato se ven como naturales, pues se basan en un sentido común que asocia la situación de pobreza material de los estudiantes con un inevitable destino que los priva de cualquier beneficio que pudiera significar su crecimiento personal o la posibilidad de cambiar sus circunstancias a través de la educación. El mensaje básico, con su correlato práctico de una dedicación mínima a la enseñanza y del cotidiano desdén y maltrato a los estudiantes, parece ser que los pobres merecen menos por ser pobres. Esto va asociado a lo que algunos llaman «pesimismo pedagógico», es decir, a las bajas expectativas que los profesores depositan en el rendimiento de sus alumnos y a la dificultad de los docentes para imaginar el destino de sus estudiantes más allá de ciertos marcos estrechos.

Un ejemplo paradójico acerca de cómo «viajan» o se traicionan algunas ideas para acomodarse a un orden existente lo tenemos en la forma que en la práctica se expresa el debate entre la educación progresista y la educación conservadora, en ciertos ámbitos del sistema educativo. Ideas en principio acertadas y liberadoras sobre la pedagogía se enuncian como alternativas a una educación conservadora, pero en la práctica resultan negadas para seguir reproduciendo la mediocridad y el abandono, disfrazados de pedagogía moderna y progresista. Esto se hace a través de la repetición de algunas ideas pero simplificando su contenido, reduciéndolo a gestos y nuevas rutinas, y derrotando estratégicamente a las ideas innovadoras que son presentadas como «técnicas» para intervenir solamente en el espacio del aula o la escuela (vía directivas), sin cuestionar las relaciones entre las personas que tales corrientes buscan revertir, o sin modificar las condiciones materiales de la enseñanza.

Por ejemplo, la pedagogía constructiva, que prioriza la adquisición y el desarrollo de habilidades y competencias, cuestiona el énfasis en los contenidos y la enseñanza memorística y acrítica de hechos descontextualizados. El rol del maestro consiste en estimular el interés de los alumnos para que ellos aprendan aquello que les resulta relevante, estimulante, significativo. Estas ideas, interpretadas dogmáticamente, han llevado en algunos casos a una suerte de desdén por los contenidos y la información. Pero una cosa es imaginar

un aula llena de libros, computadoras y acceso a Internet y otros recursos que los niños pueden explorar con entera libertad, mientras el docente estimula el desarrollo de habilidades a poner en uso en relación con esos contenidos, y otra es enfrentar una situación en la que tales recursos no existen y el docente es de hecho la principal fuente de información sobre ciertos temas del currículum que no forman parte del entorno inmediato de los estudiantes. En esta misma línea, otra idea innovadora opone «el conocimiento libresco» al valor de «la experiencia», camino que desemboca en desestimular o incluso estigmatizar la lectura, negando su valor como recurso. Un último ejemplo: la oportuna idea de ofrecer una educación con contenidos significativos lleva a algunos docentes a pensar que algo que sus estudiantes no conozcan de antemano no puede generar su interés, de modo que «filtran» materiales que en efecto poseen, privando a los estudiantes de verlos. En definitiva, estos ejemplos¹⁵ muestran cómo elementos de una propuesta educativa innovadora, puestos en un contexto de carencias y limitaciones, desembocan en la producción de una pobreza académica que reproduce el carácter excluyente de la educación pública.

Uno de los factores que el diagnóstico de la educación identifica como causante de la baja calidad de la educación es la formación docente; como se ha señalado, esto es algo que lleva décadas discutiéndose y para lo cual se han hecho varias propuestas interesantes. En el contexto del Programa de Formación de Maestros (PROFORMA), a fines de la década pasada, el MINEDU contrató a un grupo de consultores para elaborar un proyecto de reforma de los ISP estatales, situando como necesidad fundamental la transformación del currículum. Se otorgó la coordinación de esta oficina a la religiosa y educadora Shona García, ex-directora del Instituto Pedagógico de Monterrico, quien en ese momento se hallaba a cargo de un exitoso programa rural de formación docente en Jaén, Cajamarca. Su equipo produjo un plan de estudios realista, que apuntaba a transformar al típico estudiante que ingresa a un ISP en un maestro eficaz en el aula. El plan sugería la necesidad de iniciar la formación docente

¹⁵ Cada uno de estos ejemplos proviene de diversas observaciones de campo y numerosas entrevistas y conversaciones con maestros y funcionarios del Ministerio.

con dos años de asignaturas remediales, asumiendo que la mayoría de estudiantes de colegios estatales en provincias han acumulado una base pobre durante la primaria y la secundaria. En esos dos años, los estudiantes tendrían que llevar su lectura y escritura al nivel necesario para la educación superior, así como adquirir habilidades básicas para la investigación y el pensamiento independiente. En la segunda mitad de la formación se les enseñaría pedagogía y recibirían entrenamiento en sus respectivas áreas de interés. Sería interesante estudiar la historia de este proyecto. Fue implementado de manera experimental en algunos institutos pedagógicos en el país y luego fue abandonado.

Este es solamente un ejemplo, entre muchos otros esfuerzos de formulación de alternativas e iniciativas diseñadas para resolver los numerosos problemas del sistema educativo. Es también un ejemplo más de las incontables experiencias de abandono y falta de continuidad que generan en el sector público un pesimismo marcado, el cual a su vez recorta iniciativas y frena tanto la innovación como el afán de mejorar los servicios que se prestan, alimentado por una valoración pobre acerca de los potenciales usuarios de aquellos servicios que podrían mejorarse.

El Estado como botín

Un elemento discursivo de presencia relativamente importante durante la reforma neoliberal del Estado fue la lucha contra la corrupción. La idea de que la manera en la que se ejerce el poder del Estado, a través de sus diferentes instituciones nacionales, regionales y locales, es uno de los principales obstáculos para superar los graves problemas de la educación pública en nuestro país ha ganado consenso. Un amplio informe de la Defensoría del Pueblo¹⁶ confirma cómo la forma en la que el ciudadano experimenta la relación con el Estado sigue estando marcada por la corrupción, definida sencillamente como el uso del poder público para el beneficio privado. Lo que contribuye a que el Estado represente para los usuarios de

¹⁶ <http://www.defensoria.gob.pe/inform-defensoriales.php>

los servicios que presta, especialmente en sus márgenes, tanto una garantía (de otorgamiento o protección de derechos, de acceso a justicia) como una amenaza (de ser objeto de abuso de poder, arbitrariedad, castigos injustos, abandono) (Poole y Das, 2004).

Cualquier proyecto educativo tiene que establecer una relación frontal con estas características del uso del poder estatal. Es aquí donde el tema de la educación se vuelve claramente político y es importante verlo más allá de la crítica a un gobierno en particular. No sin tensiones y una fuerte y clara oposición en algunos casos, el poder del Estado en el Perú aún se ejerce como si viviéramos en un permanente estado de excepción. Pese a que contamos con leyes que reflejan importantes consensos políticos y una saludable permeabilidad a los discursos más avanzados de la legislación en la protección de derechos en el mundo, en la práctica cotidiana los ciudadanos tenemos muy enraizada la idea —basada en la experiencia— de que quien esté en el poder va a gobernar con un control casi absoluto de las instituciones públicas. Ese poder se usará en beneficio de quienes se encuentren en sus círculos, creando una situación de constante temor a la arbitrariedad de la actuación de los funcionarios del Estado en todos los espacios en los que este actúa, desde la intimidación del aula escolar, pasando por las direcciones locales y regionales, hasta las impersonales ventanillas de los ministerios en Lima.

El tráfico de puestos, bienes e influencias —en beneficio propio y para favorecer a parientes, amigos y allegados— que se practica en el aparato estatal del Perú tiñe las relaciones sociales de modo tal que hace evidente que vivimos en una sociedad que se gobierna por pautas de dominación en las que la racionalidad y soberanía del Estado no son lo central (Das y Poole, 2004). Ciertamente, la educación está muy lejos de ser una excepción; por el contrario, las características de un sistema educativo están profundamente marcadas por las relaciones de poder y las formas que estas adquieren en diversos niveles. Tales formas de las relaciones de poder penetran las culturas académicas y sociales que se desarrollan en cada institución educativa. De allí que la reforma de un sistema educativo tendría que ser consonante con un proyecto político que busque por lo menos identificar y criticar, si es que no transformar, relaciones de poder no democráticas, junto con las culturas que las sostienen,

porque al final de cuentas ellas están en la base de los resultados de los procesos educativos.

En estos años se han creado las instancias que en teoría tendrían que garantizar la participación de la ciudadanía en la vigilancia contra la corrupción en el sistema educativo. La impresionante lista de siglas incluye a los Órganos de Control Institucional (OCI), las Comisiones de Atención de Denuncias y Reclamos (CADER) y las Comisiones Permanentes de Procedimientos Administrativos Disciplinarios (CPPAD). Queda por evaluar cómo son usadas y qué efecto tienen estos organismos en el acendrado uso del puesto público como botín.

Mientras tanto, la práctica extendida de la corrupción tiene su propia pedagogía, que enseña a las personas cuál es el lugar que les da el Estado, no a través de la eficiente imposición de normas formales o del ejercicio de su autoridad técnica, sino a través de la constante confirmación de que el ciudadano padece una condición vulnerable en las oficinas del Estado. Los encargados de las oficinas del Ministerio de Educación son proveedores de un servicio que está normado pero, debido a su posición poco visible, ellos pueden interpretar y manipular las normas según su conveniencia, por ejemplo, para otorgar o negar acceso a la acreditación que un estudiante necesita para certificar la educación que ha recibido, o para determinar la asignación de maestros a las escuelas más apartadas, de acuerdo con sus criterios, en muchos casos informados por intereses privados.

La experiencia de un Estado desatento y desdeñoso se combina con las altas expectativas que muchas comunidades todavía tienen en el acceso a la educación como una manera de garantizar el respeto para ellos y sus hijos en la sociedad. La experiencia compartida de ser constantemente defraudados o estafados define la relación que millones de peruanos tienen con el sistema educativo y con el Estado. Este es percibido, de un lado, como una instancia que puede imponer normas rígidas sobre ellos y determinar si sus acciones o demandas son legales o ilegales y, por otro lado, como un espacio en el que hay amplia oportunidad para la informalidad, la arbitrariedad, el abuso, la complicidad y una combinación de diversas formas del ejercicio de poder y la dominación.

Cualquier intento de mejorar el sistema educativo tiene que enfrentar necesariamente estas y otras características que en la práctica norman la vida de las instituciones educativas. La experiencia de la informalidad, la arbitrariedad y el abuso, así como el contacto con maestros y empleados públicos corruptos, producen y reafirman ideas acerca de las jerarquías sociales que consideran el abuso y la humillación de cierto tipo de personas como «normal». La noción de que existe un orden de las cosas en el cual algunas personas no tienen derechos también está presente en el sistema escolar. Por lo tanto, comprender que hay gente que no solamente puede ser objeto de desatención, sino además de abusos, es parte de la pedagogía vigente en las instituciones educativas del Estado. Mientras estas nociones tengan espacio y legitimidad para organizar la práctica cotidiana de funcionarios del Estado en el nivel que sea, el cambio será difícil.

¿Sí se puede?

Al inicio de este artículo se señaló la relevancia de la existencia del PEN. Este recoge innumerables propuestas y esfuerzos, con ideas que en algunos casos ya forman parte de la realidad de algunas comunidades educativas. Afortunadamente, una característica particular del medio educativo peruano es que, en la multiplicidad de espacios que alberga, es posible crear alguna autonomía y producir eventos específicos e inclusive culturas particulares que pueden ser embriones de una cultura escolar diferente. Por otra parte, la creación de redes de maestros se ha convertido en una oportunidad para la reflexión y la innovación, conducentes también a la recuperación de la dignidad profesional de los docentes. El país cuenta con una comunidad intelectual plural, vigilante y crítica del desempeño del Estado, que además está conectada a numerosas redes sociales en el país, con nutridos recursos para la información y el debate, y con presencia legítima en los medios. Solamente falta dar el salto en la política.

Referencias bibliográficas

- Alcázar, Lorena y Rosa Ana Balcázar (2001). *Oferta y demanda de formación docente en el Perú*. Lima: MINEDU.
- Ansión, Juan (1990). «La escuela asusta niños, o la cultura andina ante el saber de occidente» En Montero, Carmen (comp.), *La escuela rural, variaciones sobre un tema*. Lima: FAO.
- Banco Mundial (1980). *Informe sobre el desarrollo Mundial*. Resumen. http://www-wds.worldbank.org/servlet/main?menuPK=64187510&pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&entityID=000011823_20061006161122
- Basombrío, Carlos (editor) (2005). *Activistas e intelectuales de sociedad civil en la función pública en América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Benavides, Martín (editor) (2008). *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*. Lima: GRADE.
- Bonal, Xavier (2002). «Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina». *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 64, No. 3 (Jul. - Sep), pp. 3-35.
- Bourdieu, Pierre (1984). *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación - Brasil, Colegio de Profesores - Chile, Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo Uruguay - Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria, Laboratorio de Políticas Públicas (2005). *Las reformas educativas en los países del Cono Sur: Un balance crítico*. Buenos Aires: CLACSO.
- Corrigan, Phil (1988). «The Making of the Boy: Meditations on What Grammar School Did with, to and for my Body». *Journal of Education*, 170, pp. 142-161.
- Contreras, Carlos (1996). *Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- Cueto, Santiago (2007). «Las evaluaciones nacionales e internacionales de rendimiento escolar en el Perú: balance y perspectivas». En *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: Grade.
- Daas, Veena y Deborah Poole (editores) (2004). *Anthropology in the margins of the state*. Santa Fe: School of American Research Press.
- De La Cadena, Marisol (2000). *Indigenous mestizos. The Politics of Race and Culture in Cuzco, Peru, 1919-1991*. Durham y Londres: Duke University Press.
- De Moura Castro, Claudio (2002). «The World Bank Policies: damned if you do, damned if you don't». *Comparative Education*, Vol. 38, Issue 4 November, pages 387-399.
- Díaz, Hugo (2008). http://politicadeeducacion.educared.pe/2008/07/la_poblacion_peruana_tendencia.html
- Escobar, Arturo (1995). *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Ferguson, James (1994). *The Anti-politics Machine: Development, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Figuroa, Adolfo (2001). *Reformas en sociedades desiguales: la experiencia peruana*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Gall, Norman (1974). *La reforma educativa peruana*. Lima: Ed. Mosca Azul.
- Green, Duncan (2003). *Silent Revolution. The Rise and Crisis of Market Economics in Latin America*. New York: Monthly Review Press. London: Latin America Bureau.
- Gramsci, Antonio (1988). «Working class education and culture». En Forcass D. (Ed.) *Gramsci, a reader*. New York: Schocken Books [1916].
- Giroux, Henry (1992). *Border crossings: cultural workers and the politics of education*. Routledge, Chapman and Hall, Inc.
- Gustafson, Bret (2009). *New Languages of the State. Indigenous Resurgence and the Politics of Knowledge in Bolivia*. Durham: Duke University Press.
- Hale, Charles R. (2002). «Does multiculturalism menace? Governance, cultural rights and the politics of identity in Guatemala». *Journal of Latin American Studies* 34, pp. 485-524.

- Hansen, Thomas B. y Finn Stepputat (editores) (2001). *States of Imagination. Ethnographic Explorations on the post colonial State*. Durham y Londres: Duke University Press.
- Hornberger, Nancy (2000). «Bilingual Education Policy and Practice in the Andes: Ideological Paradox and Intercultural Possibility». *Anthropology and Education Quarterly* 31 2, pp. 173-201.
- Huber, Evelyn y Fred Solt (2004). «Successes and Failures of Neoliberalism». *Latin American Research Review*, Vol 39, pp. 150-164.
- Hunt, Barbara (2004). «La educación primaria peruana: aún necesita mejorarse». En Patricia Arregui y otros, *¿Es posible mejorar la educación peruana?* Lima: GRADE.
- Joseph, Gilbert M. y Daniel Nugent (1995). *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*. Durham y Londres: Duke University Press.
- Larson, Brooke (2007). «La invención del indio iletrado: la pedagogía de la raza en los Andes bolivianos». En De la Cadena, Marisol (editora), *Formaciones de indianidad. Articulaciones raciales, mestizaje y nación en América Latina*. Popayán: Envión Editores.
- Lind, A. (2003). «Gender and Neoliberal States: Feminists Remake the Nation in Ecuador». *Latin American Perspectives*, Vol. 30, No. 1, pp. 181-207.
- López, Luis Enrique (2006). «Cultural Diversity, Multilingualism and Indigenous Education in Latin America». En Ofelia García, Tove Skutnabb-Kangas y María E. Torres-Guzmán (editores). *Imagining Multilingual Schools: Languages in Education and Globalization*. Bristol, UK: Multilingual Matters.
- Mannheim, Karl (1957). «Los Problemas en la democratización de la cultura». En *Ensayos sobre la sociología de la cultura*. Madrid: Editorial Aguilar.
- Ministerio de Educación (1970). *Informe general de la reforma de la educación peruana*. Lima.
- Mundy, Karen (2002). «Retrospect and Prospect: Education in a Reforming World Bank». *International Journal of Educational Development* 22, No. 5, pp. 483-508.
- Oliart, Patricia (1996). *¿Amigos de los niños? Cultura académica en la formación del docente de primaria*. Lima: GRADE.

- Oliart, Patricia (2007). *State Reform and Resilient Powers: Teachers, School Culture and the Neoliberal Education Reform in Peru*. Tesis doctoral. Universidad de Newcastle.
- Oliart, Patricia. *Las políticas educativas y la cultura del sistema escolar en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (en prensa).
- Quijano, Aníbal (2000). «Coloniality of Power, Eurocentrism, and Latin America». *Nepantla. Views from the South*. 1 (3): pp 533-580.
- Rama, Ángel (1984). *La ciudad letrada*. Hannover: Ediciones del Norte.
- Rivero, José (1999). *Educación y exclusión en América Latina: reformas en tiempos de globalización*. Madrid: Miño y Dávila.
- Rivero, José (2005). *Educación peruana: crisis y posibilidades*. Lima, Manuscrito.
- Saavedra, Jaime y P. Suarez (2002). *El financiamiento de la educación pública en el Perú: El rol de las familias*. Lima: GRADE.
- Schiefelbein, Ernesto (1997). «Financing Education for Democracy in Latin America». En Carlos A. Torres y Adriana Puigross (editores). *Latin American Education. Comparative Perspectives*. Boulder: Westview Press.
- Vásquez, Tania y Patricia Oliart (2007). *La descentralización educativa: 1996-2001*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Wilson, Fiona (2001). «In the Name of the State? Schools and Teachers in an Andean Province». En Hansen, T.B. y F. Stepputat (editores) (2001).

LA INSEGURIDAD PÚBLICA EN LAS TRES ÚLTIMAS DÉCADAS:
FUENTES, RESPUESTAS Y DESAFÍOS

Gino Costa

Las fuentes de inseguridad

En los últimos treinta años, la inseguridad ha estado en la agenda pública, con mayor o menor intensidad. En el Perú, la inseguridad ha tenido tres fuentes principales. La primera es la subversión, cuyo principal protagonista es Sendero Luminoso y, secundariamente, el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA). La segunda es el narcotráfico. La tercera es la delincuencia común¹. A lo largo de estos años, la importancia relativa de estas fuentes de inseguridad ha fluctuado, según se verá en el análisis que sigue. Para ello utilizamos principalmente información policial con las ventajas y las limitaciones que ella tiene².

¹ Otra fuente de inseguridad es la violencia social, asociada a las movilizaciones y protestas ciudadanas, cuando estas desembocan en alteraciones del orden público, daños a la propiedad y vulneración de los derechos de otros. El análisis de su evolución no será incorporado en este artículo.

² Las estadísticas policiales en el Perú son objeto de muchas críticas y limitaciones, que pueden resumirse en dos. Primero, en promedio solo una de tres personas víctima de un delito denuncia el hecho ante la Policía. La cifra negra es, pues, altísima. No obstante, esto fluctúa según delitos, algunos de los cuales —por ejemplo, robo de vehículos— son mucho más denunciados que otros. Segundo, son susceptibles de manipulación, por cuanto el sistema de control no es riguroso. Aún así es la información oficial más relevante sobre el delito. Lamentablemente ningún esfuerzo se está haciendo por mejorar la producción de información delictiva, requisito fundamental para contar con una política pública bien fundamentada y que pueda ser periódicamente evaluada. Normalmente, las limitaciones de las estadísticas policiales deben ser compensadas con encuestas periódicas de opinión pública, que midan victimización (la incidencia del delito), percepción de inseguridad, evaluación de las instituciones responsables de la seguridad y la justicia,

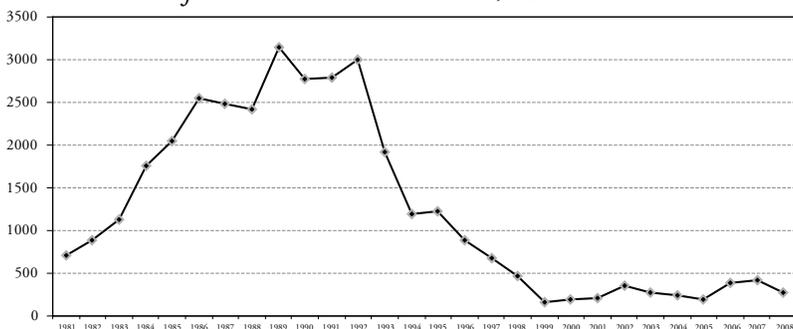
La subversión

Los últimos treinta años podrían dividirse en dos grandes periodos; el primero entre 1980 y 1995, y el segundo entre 1996 y 2010. La subversión marcó la agenda durante el primer periodo, opacando a las otras fuentes de inseguridad. Durante el segundo, emergió con cada vez más fuerza la delincuencia común y organizada como la principal fuente de inseguridad, desplazando a la subversión en la medida en que esta perdió intensidad y relevancia en la escena nacional, aunque no desapareció. El gráfico 1 presenta la evolución de las acciones subversivas durante las últimas tres décadas.

La agenda pública de la década de los años ochenta estuvo marcada por el problema de la subversión y, principalmente, por el debate acerca de cómo derrotarla. Simplificando los términos, por un lado, unos sostenían la necesidad de militarizar el conflicto y recurrir, incluso, a la guerra sucia ahí donde fuera necesaria; por el otro, se ponía el énfasis en combinar la respuesta militar con una estrategia de desarrollo rural, dentro del respeto a los derechos humanos. Durante esa década, a pesar de la dureza de la respuesta militar desplegada a partir de diciembre de 1982, la subversión no pudo ser derrotada en Ayacucho —su epicentro—, se extendió por buena parte de la sierra y la selva central, penetrando en los valles cocaleros del Alto Huallaga, e inició un proceso de cercamiento de Lima, donde las acciones subversivas fueron de menos a más. La estrategia de guerra sucia utilizada hasta entonces por las fuerzas armadas resultó, más bien, contraproducente.

Fue a fines del primer gobierno de García que se comenzó a ensayar respuestas novedosas que llevarían a la derrota estratégica de Sendero Luminoso y el MRTA. Estas respuestas fueron la alianza de las fuerzas armadas con el campesinado en las zonas rurales andinas y el fino trabajo de investigación criminal llevado a cabo por la Dirección contra el Terrorismo (DIRCOTE) de la Policía Nacional. La primera fue una política institucional de las fuerzas armadas, que

medidas de autoprotección, consumo de drogas y alcohol, uso de armas de fuego, y las violencias juvenil, familiar y sexual, entre otros. Esto no ocurre en el Perú, donde las secuencias existentes son muy cortas y las encuestas se limitan a la capital. La primera encuesta, realizada en seis ciudades del país en 2005 por el Ministerio del Interior, no se ha vuelto a repetir.

Gráfico 1. Acciones subversivas, 1981 - 2008

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

Elaboración: Ciudad Nuestra

se tradujo en la creación de los comités de autodefensa y en cierta tolerancia con el cultivo de la hoja de coca; esta primera política contribuyó al aislamiento de la subversión de sus bases de apoyo campesinas. La segunda comenzó a dar sus principales frutos en 1990, como resultado de una acumulación de información hecha a lo largo de la década previa y de un esfuerzo por utilizarla, ya no solo para prevenir atentados subversivos, golpeando sus aparatos militares, sino para conocer el funcionamiento de las organizaciones subversivas e identificar a sus aparatos de dirección.

Mientras que la estrategia de las fuerzas armadas llevó al aislamiento de los grupos subversivos en el campo, la inteligencia policial en las ciudades produjo la captura de sus principales líderes y la rápida desarticulación de los aparatos militares. Ambos éxitos demostraron lo equivocadas que habían estado las iniciales respuestas militares y policiales, de carácter puramente represivo y cuyo costo fue altísimo desde todo punto de vista. No obstante, hasta el final las nuevas respuestas —que producirían la victoria— convivieron con una estrategia de guerra sucia, como quedó demostrado en los recientes procesos judiciales llevados a cabo contra Fujimori y los integrantes del Grupo Colina, quienes perpetraron, entre otras, las masacres de Barrios Altos y La Cantuta.

La rápida caída de las acciones subversivas después de 1992 —año de la captura de Abimael Guzmán y Víctor Polay— da cuenta de la importancia que tuvo el trabajo de la DIRCOTE, y principalmente de su Grupo Especial de Inteligencia, en la derrota estratégica de

Sendero y del MRTA. En el año 1999 las acciones subversivas llegaron a su punto más bajo desde mayo de 1980, cuando se iniciara el conflicto armado interno con las primeras acciones en Chuschi, Ayacucho. En adelante se mantuvieron en un nivel bajo, focalizadas en los valles cocaleros del Alto Huallaga y de los ríos Apurímac y Ene (VRAE), con acciones militares esporádicas que tienen como propósito principal dificultar la acción de las fuerzas de seguridad contra los cultivos ilícitos y el narcotráfico. Solo durante los años 2008 y 2009 las acciones de Sendero en el VRAE han tenido como propósito defenderse frente a la ofensiva militar.

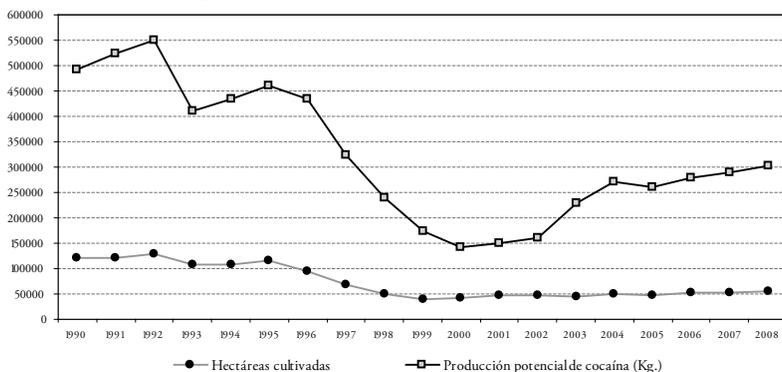
En estos treinta años, ninguna región del país estuvo exenta de acciones subversivas, aunque algunas —como Moquegua, Madre de Dios y Tumbes— presenten cifras insignificantes. Ello da cuenta del carácter nacional que tuvo la subversión y que de alguna manera aún tiene, a pesar de su focalización.

El narcotráfico

El narcotráfico, la más importante modalidad de criminalidad organizada en el Perú, ha sido una significativa fuente de inseguridad a lo largo de los últimos treinta años. El incremento de la producción de hoja de coca en el ande peruano se inició en la década de los años setenta y, de ahí en adelante, se sostuvo hasta llegar a alrededor de 129 mil hectáreas cultivadas a principios de los años noventa. La caída de los precios de la hoja de coca y el traslado de buena parte de la producción a Colombia, a partir de 1996, redujeron significativamente las hectáreas cultivadas, que llegaron a cerca de 39 mil en 1999. Desde entonces ha vuelto a incrementarse lentamente su magnitud hasta superar las 56 mil hectáreas en 2008.

La caída de las hectáreas cultivadas ha ido acompañada de una reducción en el potencial de producción de clorhidrato de cocaína, que pasó de más de 500 mil kilogramos a principios de los años noventa a 141 mil en 2000. Desde entonces, sin embargo, se ha ido incrementando gradualmente, duplicado a partir de 2006, y se ha mantenido estable con cierta tendencia al alza, según se muestra en el gráfico 2.

Gráfico 2. Hectáreas cultivadas de hoja de coca y producción potencial de cocaína, 1990-2008



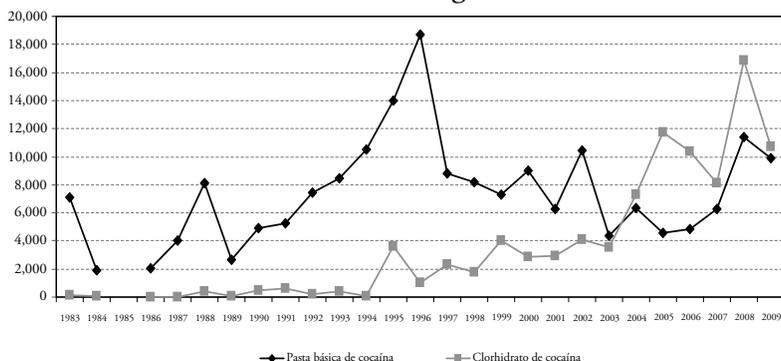
Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD)

Elaboración: Ciudad Nuestra

El incremento del potencial productivo durante la última década tiene que ver solo en parte con el experimentado por el número de hectáreas cultivadas, que dio un salto de 45% entre 1999 y 2008. Las nuevas tecnologías y el mejor uso de los insumos químicos explican el resto. Según Naciones Unidas, mientras que en los años noventa cada hectárea producía alrededor de una tonelada de hoja de coca, en la actualidad produce el doble, aunque este rendimiento no es uniforme en todas las regiones. Por ejemplo, en el VRAE, el segundo valle con más hectáreas cultivadas —30% del total nacional—, se genera la mitad de la producción nacional. Precisamente lo contrario ocurre en el valle de La Convención y Lares, tercer valle cocalero más importante, debido a su baja productividad (ONUDD).

Empero, la reducción de las hectáreas cultivadas y de la producción potencial en los últimos treinta años debe tomarse con cuidado. Primero, porque si bien hasta mediados de los años noventa los clanes peruanos producían, principalmente, pasta básica de cocaína para la exportación, a partir de entonces han incrementado significativamente la producción de clorhidrato de cocaína para la exportación. Este desplazamiento de la producción nacional, de la pasta básica al clorhidrato, se expresa en el gráfico 3, que da cuenta de los decomisos de ambas sustancias. Hasta mediados de los años noventa las intervenciones policiales no habían identificado la existencia de

Gráfico 3. Decomiso de pasta básica y clorhidrato de cocaína, 1983-2009 (Kilogramos)



Fuente: a) 1983 - 2007: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI); y b) 2008 y 2009: Policía Nacional del Perú

Elaboración: Ciudad Nuestra

una producción significativa de clorhidrato de cocaína, que comenzó a subir muy gradualmente desde entonces. En 2003, los decomisos de clorhidrato llegaron a ser tan importantes como los de pasta básica; desde entonces no han dejado de ser superiores a ellos. Este cambio indica la capacidad de los clanes nacionales de incorporar un mayor valor agregado a la producción de sustancias ilícitas en el país. Esta mayor capacidad podría, también, traducirse en un mayor involucramiento en su transporte y distribución externa, todo lo cual indicaría un mayor poder de acción.

Segundo, en los últimos años, los precios de la hoja de coca se han recuperado y, consecuentemente, los correspondientes a la pasta básica y al clorhidrato de cocaína. Según Naciones Unidas, en 2008 el precio promedio del kilogramo de hoja de coca en los valles cocaleros peruanos fue de 3.4 dólares estadounidenses, el de la pasta básica de cocaína 730 y el de clorhidrato 940. En Lima, ese kilogramo valía 1,650 dólares, en Estados Unidos 28,375 y en España 46,283 (ONUDD). Estos precios demuestran una alta rentabilidad, especialmente para las organizaciones que se encargan del transporte de la droga, desde los mercados de origen hasta los de consumo, y de su distribución final. No obstante, la rentabilidad para los agricultores cocaleros es también significativa, calculándose, como muestra el

cuadro 1, que con los precios de 2008 la producción de hoja de coca les representó un ingreso de casi 420 millones de dólares. Si asumimos que la transformación de hoja de coca en clorhidrato de cocaína está en manos de clanes peruanos, al igual que su transporte y venta en Lima, el ingreso bruto de estas organizaciones podría alcanzar anualmente algo más de 700 millones de dólares estadounidenses. Estas utilidades podrían ser mucho mayores si los clanes participaran en otros eslabones de la cadena de valor.

Más allá de los efectos nocivos del narcotráfico sobre la economía y el medio ambiente, su impacto es especialmente pernicioso en las instituciones de la seguridad y la justicia encargadas de enfrentarlo, las que son tanto corrompidas como infiltradas. No escapan de este designio las propias instituciones políticas. Los cuantiosos recursos que maneja le facilitan esta tarea. Las organizaciones criminales hacen uso de la fuerza, sea para ajustar cuentas entre ellas o neutralizar a sus enemigos. Otras formas de criminalidad organizada, como el tráfico de armas y la trata de personas, están asociadas al narcotráfico, aunque sus alcances en el Perú están aún por ser determinados.

El narcotráfico también contribuye a alentar otras fuentes de inseguridad. Por un lado, la subversión que, asentada en las cuencas cocaleras, ha sobrevivido, acumulado importantes recursos y mejorado su capacidad militar, gracias a la protección que brinda a las actividades ilícitas. También se ha hecho de una base de apoyo social entre los productores de hoja de coca. Por otro lado, si bien 95% de la pasta básica y el clorhidrato de cocaína es destinado a la exportación, parte de la producción se queda en territorio nacional para el consumo interno.

Cuadro 1. Precios promedios de venta de la producción de las hectáreas de coca, 2008 (dólares estadounidenses)

| | Hoja de coca | Cocaína en zona | Cocaína en Lima | Cocaína en USA | Cocaína en España |
|------------|--------------|-----------------|-----------------|----------------|-------------------|
| 1 Ha. | 7500 | 12 500 | 22 000 | 378 000 | 617 000 |
| 56 100 Ha. | 420 000 000 | 700 000 000 | 1 200 000 000 | 21 000 000 000 | 35 000 000 000 |

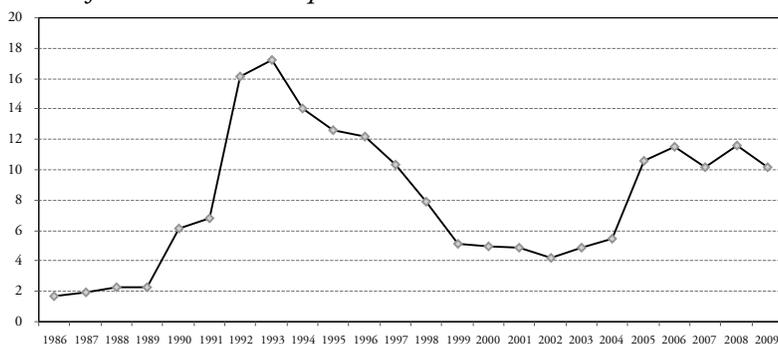
Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) para Perú y Ecuador
Elaboración: Ciudad Nuestra

La delincuencia

¿Cómo ha evolucionado la situación de la inseguridad, la violencia y el delito en estas tres décadas? Detengámonos, primero, en la tasa de homicidios por 100 mil habitantes, que da cuenta de la forma más extrema de violencia, aquella que se ejerce de manera intencional para quitar la vida a otra persona. Es el indicador por excelencia y tiene la ventaja de prestarse fácilmente a la comparación.

La secuencia más larga que se ha podido obtener es la que va desde 1986, seis años después de iniciarse el conflicto armado interno, a 2009. Como muestra el gráfico 4, en estos 23 años se puede distinguir cuatro periodos claramente diferenciados. El primero, entre 1986 y 1991, con una tasa promedio muy baja de 3.5. El segundo, entre 1992 y 1997, es el periodo con tasas más altas, que fluctuaron entre 17.2 el año 1993 —el pico más alto— y 10.3 en 1997, con una tasa promedio de 13.7, lo que significó un incremento de cuatro veces la tasa del periodo anterior. En el tercero, de 1998 a 2004, los homicidios vuelven a caer a una tasa promedio de 5.4. De 2005 en adelante, los homicidios se duplican, y alcanzan una tasa promedio de 10.8. La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que una tasa de más de diez homicidios configura una epidemia. Esta es la situación correspondiente al segundo y cuarto periodo.

Gráfico 4. Homicidios por 100 mil habitantes, 1986 - 2009



Fuente: a) 1986 - 2006: Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana: Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2008; y b) 2007 - 2009: Policía Nacional del Perú
Elaboración: Ciudad Nuestra

Esta información da lugar a algunas preguntas. Primero, por qué la tasa para el primer periodo es tan baja con relación al segundo, tomando en cuenta que la violencia del conflicto armado interno fue más intensa entre los años 1989 y 1992, y decayó rápidamente a partir de 1993. Da la impresión de que las tasas presentadas aquí para el primer periodo tuvieron poco que ver con la letalidad del conflicto armado interno. Segundo, de más relevancia para el presente, por qué se duplican los homicidios a partir de 2005, ubicándose unos decimales por encima de la peligrosa frontera de los 10 homicidios por 100 mil habitantes. ¿Será tan solo el resultado del movimiento cíclico de los homicidios o responderá a variables sobre las cuales será necesario actuar para impedir un desborde de la violencia homicida en los próximos años?

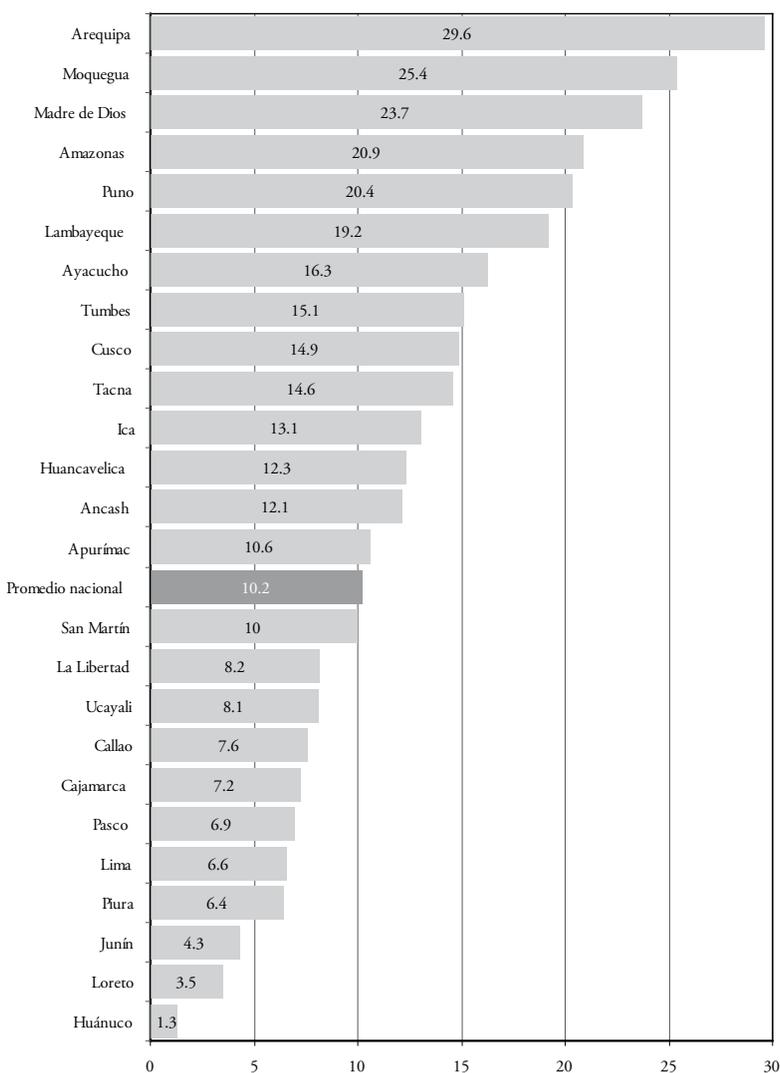
Una posible explicación de este incremento está asociada a la acción del narcotráfico. Un reciente estudio de Ciudad Nuestra sobre los homicidios en Lima, ciudad que ha visto crecer su tasa de homicidios de manera similar al promedio nacional, aunque por debajo de este, demostró que esta hipótesis no debe ser descartada. Dos constataciones así lo aconsejan. Primero, el incremento en más de tres veces de las víctimas extranjeras, de alrededor de 1.8% entre los años 2000 y 2005, a 6% entre 2006 y 2008. Segundo, el aumento de los homicidios cometidos por sicarios, que pasaron de representar 5.3% en 2005 a 8.1% en 2008. Una posibilidad sujeta a comprobación es que ambos incrementos se relacionen con disputas y ajustes de cuentas entre bandas de narcotraficantes, especialmente mexicanas y colombianas, que controlan las principales operaciones de exportación de cocaína en el país. Estos hallazgos para Lima deberían ser corroborados por estudios similares de alcance nacional (Gushiken, Costa, Romero y Privat 2010, pp. 28 y 29).

Si bien en el Perú los niveles de violencia homicida se encuentran lejos de los registrados en los países más violentos de la región, también es cierto que superan a los de otros países. De una parte, Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay tienen tasas inferiores a la tasa promedio mundial de 8.8 homicidios por 100 mil habitantes, mientras que el Perú, Ecuador, Paraguay, Panamá, Nicaragua y República Dominicana tienen tasas por encima y hasta dos veces la tasa mundial. Por otra parte, Brasil, México, Colombia, El Salvador,

Honduras, Guatemala y Venezuela presentan tasas que superan el doble de esta (Gushiken, Costa, Romero y Privat 2010, p. 14).

El gráfico 5 muestra las tasas de homicidios por regiones en el año 2009.

Gráfico 5. Homicidios por 100 mil habitantes, por regiones, 2009



Fuente: Policía Nacional del Perú

Elaboración: Ciudad Nuestra

Son pertinentes varios comentarios. Primero, existe una gran diversidad en las tasas por regiones. Hay un primer grupo de cinco regiones que tiene entre el doble y el triple de la tasa promedio nacional; un segundo grupo de diez regiones que tiene una tasa entre diez y veinte homicidios por 100 mil habitantes; y un tercer grupo, también de diez regiones, con tasas claramente inferiores.

Segundo, el primer grupo está encabezado por Arequipa e integrado por otras tres regiones del sur, a saber, Moquegua, Madre de Dios y Puno. El quinto es Amazonas, donde a mediados de 2009 ocurrieron los sangrientos sucesos del «Baguazo», en los que murieron un total de 34 personas, veinticuatro de ellos policías. Es interesante notar que tanto Cusco como Tacna, que también son parte de la región sur, cuentan con tasas de alrededor de quince homicidios por 100 mil habitantes. Las cinco regiones que integran este grupo tienen tasas consistentemente elevadas a lo largo del tiempo, aunque Arequipa, Moquegua y Puno dan un salto exponencial en 2005, por razones que es necesario esclarecer. Estos datos hacen del sur la zona más violenta del país, con una región como Arequipa con una tasa verdaderamente preocupante.

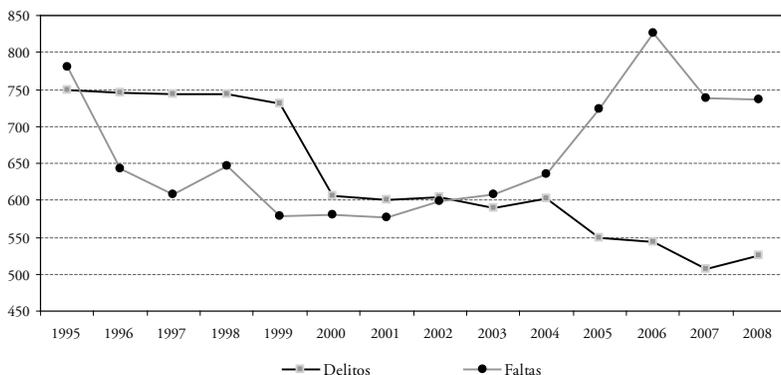
Tercero, el segundo grupo es encabezado por Lambayeque, muy cerca de los veinte homicidios por 100 mil habitantes. Le sigue Ayacucho, región especialmente golpeada en el pasado reciente por la violencia subversiva, por lo que requeriría una atención especial.

Cuarto, en el tercer grupo, por debajo del promedio nacional, se ubican Lima, Callao, La Libertad y Piura, entre otros. Es interesante advertir que el gran conglomerado urbano de Lima y Callao no es el epicentro de los homicidios en el Perú, lo que difiere de lo que normalmente ocurre con otras capitales de la región.

El gráfico 6 muestra cómo han evolucionado las denuncias por delitos y faltas, formuladas por el público ante la Policía Nacional del Perú en los últimos años.

Las denuncias por delitos han venido cayendo de manera sostenida desde 1995. Entre ese año y 1999 se ubicaron alrededor de 750 denuncias por 100 mil habitantes con una leve tendencia a la baja, y entre 2000 y 2004 se estabilizaron en alrededor de 600. Desde entonces siguieron bajando, y se ubicaron en el rango de 500 y 550.

Gráfico 6. Delitos y faltas denunciados por 100 mil habitantes, 1995 - 2008



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

Elaboración: Ciudad Nuestra

Casi dos terceras partes de las denuncias por delitos (64.2%) fueron respecto de asuntos de carácter patrimonial; del conjunto de estas denuncias, los hurtos representaron 44% y los robos 40%, durante todo el periodo. Sin embargo, es interesante reparar que entre los años 1995 y 1999 los robos fueron más numerosos, relación que se invirtió a partir de 2000. Esta inversión señalaría una reducción de la violencia en la comisión de delitos patrimoniales durante la última década.

Las denuncias por faltas, en cambio, se ubicaron por debajo de las de delitos hasta 2002 y 2003, años en que las igualaron. Desde entonces han experimentado una tendencia ascendente, hasta llegar a superar en 2006 el nivel de 800, y luego se estabilizaron en alrededor de 750, el mismo nivel en el que se encontraban en el año 1985.

Un poco menos de la mitad de las denuncias por faltas fueron de carácter patrimonial durante todo el periodo (43%), mientras que 38% correspondieron a hechos contra la persona, y la mayoría eran de lesiones. No obstante, cabe señalar el rápido crecimiento de las denuncias por violencia familiar a partir de 2000. La ley de protección contra la violencia familiar fue promulgada en diciembre de 1993. Por razones que no se ha podido establecer, las denuncias por violencia familiar recién comenzaron a ser registradas por la Policía en 2000, año en el que fueron presentadas 3 356 denuncias; en

los años siguientes estas fueron creciendo muy rápidamente hasta alcanzar el número de 70 953 en 2008. Esto ubicó ese año a las denuncias por este concepto en segundo lugar, con 33% del total, frente a 41% de las patrimoniales.

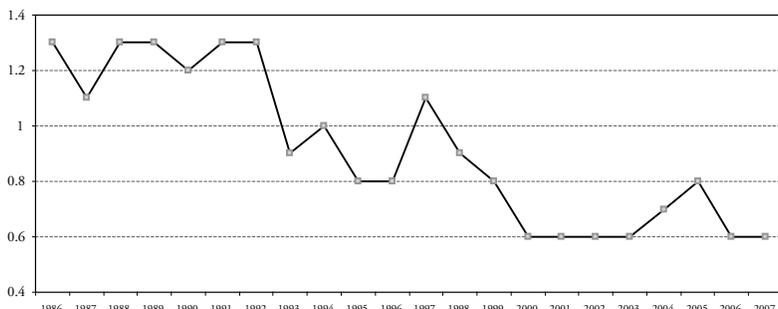
Probablemente es este hecho el que explicaría que las denuncias por faltas subieran tan pronunciadamente después de 2003, por cuanto un análisis desagregado de las faltas permite dar cuenta de una cierta estabilidad en las denuncias por otros tipos; el crecimiento corresponde a las denuncias por violencia familiar. Dicho de otro modo, si no fuera porque la Policía comenzó a registrar denuncias por violencia familiar a partir de 2000, la curva de denuncia por faltas se habría mantenido estable en el rango de 600 por 100 mil habitantes.

En 2006 se modificó el monto mínimo para que un hurto constituya delito. Se redujo de cuatro a una remuneración mínima vital. Ello podría explicar la caída de denuncias de faltas, aunque el cambio no parecería haberse traducido en un incremento de denuncias por delitos.

En suma, la información policial de denuncias por delitos da cuenta de una caída sostenida. Lo mismo dice de las denuncias por faltas, por lo menos hasta 2003, en que hay un incremento atribuible al registro de un nuevo tipo de infracción: la violencia familiar, en rápido aumento. La tendencia a la baja en las denuncias de delitos se ve corroborada por las denuncias de robo de vehículos. Estas últimas tienen especial relevancia como indicador, por cuanto se trata de una ocurrencia que normalmente es denunciada, dado que es un bien de mucho valor que solo puede ser recuperado por la Policía. Además, en aquellos casos en los que el vehículo está asegurado, la certificación policial es imprescindible para gestionar el cobro del seguro. La cifra negra en relación con estos delitos es, pues, muchísimo menor si se le compara con otros.

En términos absolutos, las denuncias por robo de vehículos pasaron de alrededor de 8 mil en 1986 a 11 mil en 2007, lo que indica un incremento de 37.5% en veintidós años, periodo en el que el parque automotor se triplicó. El gráfico 7 muestra cómo evolucionaron las denuncias con relación al total del parque automotor nacional.

Gráfico 7. Vehículos robados con relación al parque automotor nacional, 1986-2007 (%)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

Elaboración: Ciudad Nuestra

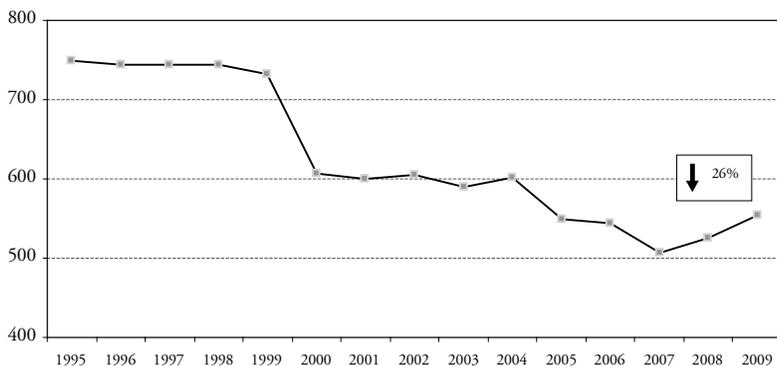
Según estos datos, entre 1986 y 1992, los vehículos robados en un año representaron en promedio el 1.25% de todo el parque automotor. Entre 1993 y 1999 la proporción cayó a 0.9% y, finalmente, entre 2000 y 2007, se redujo a 0.63%. El gráfico muestra una caída a la mitad en las últimas dos décadas, que va en la misma tendencia a la baja de las denuncias por delitos en general, aunque es más pronunciada.

Durante los últimos veintiún años el porcentaje de vehículos robados recuperados por la Policía fluctuó significativamente. Entre 1986 y 1992 la recuperación alcanzó a casi dos terceras partes de ellos (64.4%) y entre 1993 y 1999 subió a tres cuartas partes (76.5%), lo que —como factor disuasivo— podría explicar la caída en el porcentaje de vehículos robados. No obstante, entre 2000 y 2007, periodo que tuvo la tasa más baja de vehículos robados, la recuperación alcanzó solo 54.9%. No parece haber, pues, una correlación estrecha entre el porcentaje de vehículos robados y la eficiencia policial para recuperarlos.

No se puede abordar en los límites de este artículo la explicación de la caída en las denuncias por delitos en general y por robo de vehículos en particular; no obstante es interesante dejar constancia que en el mismo periodo en que tal baja ocurría se incrementaba significativamente la población penal nacional. En efecto, entre 1995 y 2009 las denuncias cayeron en una cuarta parte, mientras que la población penal se incrementó en tres cuartas partes, conforme

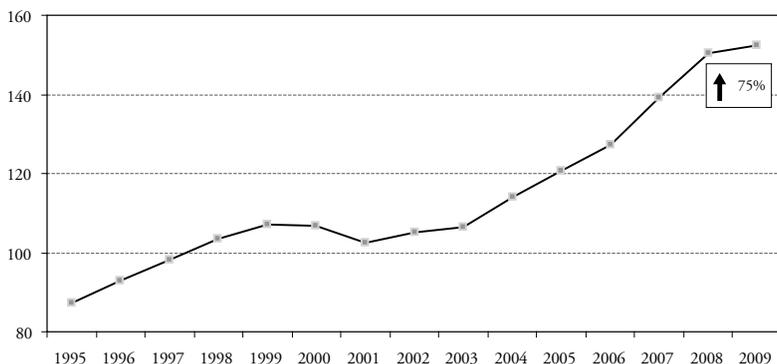
muestran los gráficos 8 y 9. En tal incremento pueden haber intervenido diversos factores. Primero, un progresivo endurecimiento de la legislación penal. Segundo, una mayor proclividad de los jueces, en buena medida debida a la presión social, a decretar la privación de libertad. Tercero, una hipotética mayor efectividad del sistema penal.

Gráfico 8
Delitos por 100 mil habitantes
1995-2009



Fuente: a) 1995 - 2008: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI); y b) 2009: Instituto Nacional Penitenciario (INPE)
Elaboración: Ciudad Nuestra

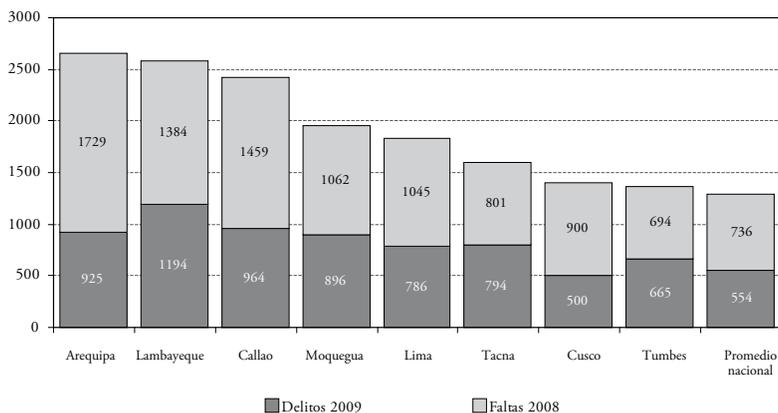
Gráfico 9
Población penal por 100 mil habitantes
1995-2009



Fuente: a) 1995 - 2008: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI); y b) 2009: Policía Nacional del Perú, Estado Mayor General
Elaboración: Ciudad Nuestra

Las cifras de denuncias por delitos y faltas, desagregadas por regiones, ofrecen una idea de la manera diferenciada como la delincuencia las afecta. En el gráfico 10 se presentan las ocho regiones con más altas tasas de denuncias.

Gráfico 10. Las ocho regiones con más denuncias por delitos y faltas por 100 mil habitantes 2008 - 2009



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

Elaboración: Ciudad Nuestra

Arequipa encabeza la lista, tal como ocurrió con los homicidios. Le sigue Lambayeque, que se ubicó como la sexta región con mayor violencia homicida. Moquegua, que obtuvo el segundo lugar en esa categoría, aparece como la cuarta región con más delincuencia. Ambos fenómenos parecen concentrarse en el puerto de Ilo. También integran este grupo Callao y Lima, que exhiben tasas de homicidio relativamente bajas. Otras dos regiones del sur —Tacna y Cusco— que sí tienen elevadas tasas de homicidios aparecen en los puestos sexto y séptimo, respectivamente. Algo similar ocurre con Tumbes.

Llama la atención que Puno y Madre de Dios, que tienen alta incidencia homicida, no aparezcan en esta lista. Es probable que ello se deba a que cuentan con una economía y sociedad muy inmersas en actividades ilícitas, como el contrabando, la tala ilegal de madera, el narcotráfico y la minería informal.

Lamentablemente, no hay encuestas realizadas de manera sistemática a través del tiempo para medir la victimización³ y la percepción de inseguridad en el país. Las primeras serían de utilidad para contrastar sus resultados con la información que arrojan los registros policiales, por cuanto una parte probablemente elevada de los delitos no son denunciados. Las únicas cifras disponibles provienen del Latinobarómetro, que solo presenta datos de victimización para todo el país y para algunos años, y las de la Universidad de Lima y la Universidad Católica, que solo miden victimización en la capital desde 2004 y 2007, respectivamente. La encuesta encargada a Apoyo por el Ministerio del Interior en 2005 midió la victimización en seis ciudades del país, pero no lo hizo con indicadores comparables a las otras encuestadoras; no obstante, sí midió la percepción de inseguridad. Conscientes de estas limitaciones, veamos las cifras disponibles.

Según el Latinobarómetro, la victimización personal y familiar en el Perú se incrementó de 33% el año 1995 a 37% en 2003, y a 43% en 2007, pero bajó a 37% en el año siguiente. En todos estos años la victimización en el Perú estuvo por encima del promedio latinoamericano. Las cifras de victimización sugieren un incremento de la delincuencia, contra lo que se deduce de las estadísticas policiales presentadas. Esta es una discrepancia que podría ser reconciliada por una interpretación que sostuviera que si bien se ha producido un incremento de las tasas delictivas, ha bajado el nivel de denuncias debido a percepciones negativas de la ciudadanía sobre la actuación del aparato policial-judicial.

La Universidad de Lima y la Universidad Católica miden periodos muchos más cortos y solo en la capital. En ambos casos, la tendencia de la victimización es hacia una ligera baja. Según la primera se pasó de 37.3% en 2004 a 29.1% en 2009. De acuerdo con la segunda se pasó de 29% en 2007 a 27% en 2009.

La encuesta encargada por el Ministerio del Interior en 2005 no midió la victimización sino la percepción sobre el fenómeno delictivo. Sus resultados indicaron que entre 92% y 81% de encuestados

³ Indicador que da cuenta del porcentaje de la población objeto de un acto de violencia o de un delito en un período determinado.

en Cusco, Lima, Trujillo, Huamanga, Arequipa e Iquitos eran de la opinión que en los últimos años la delincuencia había aumentado. Esa percepción fue corroborada en la capital por la Universidad de Lima, según la cual, entre 2006 y 2009, 73% opinó que la delincuencia había aumentado. No obstante, si se compara el resultado obtenido por Apoyo en 2005 (89%) con el recogido por la Universidad de Lima, hay una nada desdeñable diferencia de 16 puntos. Aun así, no es un éxito que tres cuartas partes de limeños sientan que la delincuencia sigue en aumento.

Las limitaciones de las estadísticas policiales y las razonables dudas que existen sobre su credibilidad, así como la ausencia de encuestas sistemáticas de victimización, hacen urgente la necesidad de adoptar medidas para contar con mejor información sobre la actividad delictiva, que permita, por un lado, tener un diagnóstico más certero de la situación y, por el otro, evaluar los resultados de la acciones de política que se adopten.

Las respuestas

Nos interesa aquí dar cuenta de la manera como actuaron las instituciones y la ciudadanía frente a los desafíos de la seguridad, especialmente frente a la delincuencia común, para contribuir a explicar cómo se enfrentó la violencia en estos años. Nos referiremos sucesivamente al papel jugado por la Policía, los municipios y el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, así como al propio esfuerzo ciudadano.

La policía

A pesar de la victoria sobre la subversión, la institución quedó muy golpeada, tanto en razón de su derrota inicial frente a Sendero en Ayacucho a inicios de los años ochenta, como debido a la subordinación militar a la que fue sometida durante el resto del conflicto. Esta se profundizaría en los años noventa mediante el control casi absoluto de los militares en el Ministerio del Interior. El conflicto armado dejó, además, 682 policías muertos, 654 heridos y 101 con

severa discapacidad, sin contar los cientos, si no miles, que arrastraron secuelas psicológicas como consecuencia de su participación, no siempre en condiciones de adecuada preparación y equipamiento, como dejó claramente sentado la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

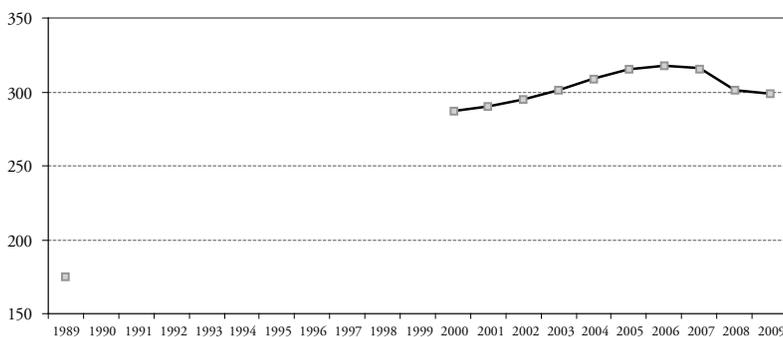
Las públicas disputas entre la Guardia Civil, la Policía de Investigaciones y la Guardia Republicana llevaron a su unificación en la Policía Nacional durante el primer gobierno de García. Ello resolvió algunos problemas, pero no todos. Se logró explotar mejor la economía de escala y se acabaron los enfrentamientos a balazos en las calles, pero las intrigas y la lucha de poder interna no cesaron. Tres culturas institucionales diferentes se mezclaron, sin que de ello resultara una nueva doctrina y una visión común del quehacer policial. La especialización se fue perdiendo paulatinamente y los problemas de corrupción, lejos de superarse, se profundizaron, especialmente en la década de los años noventa.

El esfuerzo bélico llevó a la nueva institución a concentrar sus recursos más importantes en enfrentar la subversión, que la obligó a dejar las calles y replegarse a sus instalaciones, que se transformaron en cuarteles. Este repliegue, que mermó principalmente su capacidad preventiva, se vio acentuado por el nuevo régimen laboral de veinticuatro por veinticuatro, es decir, un día completo de trabajo efectivo por otro de franco o de descanso, durante el cual se puede trabajar para terceros. Ante la imposibilidad de trabajar todos los días veinticuatro horas, muchos efectivos trabajan para terceros y descansan cuando les corresponde hacerlo para el Estado⁴. Por efectos de la corrupción, muchos solo trabajan para terceros todos los días de la semana. Las unidades más afectadas son las comisarías, por cuanto las unidades especializadas encargadas de la investigación criminal y el mantenimiento del orden público normalmente otorgan bonificaciones especiales a su personal, que puede así prescindir del trabajo para terceros. Si bien esto ayudó a aliviar la situación de bajos ingresos, acabó con la exclusividad del servicio público policial y abrió las puertas a su privatización silenciosa.

⁴ Hay una amplia gama de formas de descanso en el día que el efectivo debe desempeñar su servicio público. Ellas incluyen el dormir en los ambientes de descanso de las unidades policiales o en los vehículos institucionales, así como pasar el día en la unidad, evitando el servicio de calle.

Otro problema serio que arrastra la institución es la reducción de su pie de fuerza, debido a la clausura, por Fujimori, de las escuelas de suboficiales durante seis años. Entre 1989 y 2005, mientras la población nacional se incrementó en 30%, el pie de fuerza policial se redujo en 26.5%, y pasó de 120 mil a un poco más de 88 mil efectivos. Esto llevó a un incremento de la ratio de habitantes por policía en un 81%, al pasar de 176 a 318. En los últimos años, el pie de fuerza se ha recuperado hasta llegar a 97 294 en 2009, lo que representa una ratio de 299.

Gráfico 11. Habitantes por policía, 1989 - 2009



Fuente: a) 1989: Basombrío 2005, p. 60; y b) 2000 - 2009: Ministerio del Interior

Elaboración: Ciudad Nuestra

A pesar del ostensible deterioro, la ratio de habitantes por policía no se encuentra muy lejos de la recomendada por Naciones Unidas, que es 250. No obstante, hay que tomar en cuenta cuatro factores que relativizan la ratio nacional. Primero, las distorsiones que ha introducido el régimen laboral en la efectiva disposición de personal para desempeñar el servicio público policial.

Segundo, la Sanidad, cuyos miembros no hacen labores policiales, cuenta con una plantilla muy abultada gracias a que durante el primer gobierno de García fueron incorporados a ella, sin que fuera necesario, miles de personas sin calificaciones para la función. En 2001 contaba con casi 11 mil efectivos, de un total de 91 mil, lo que arroja una ratio de un miembro de la Sanidad por ocho efectivos policiales. En los últimos años esta relación ha mejorado. En 2008, por ejemplo, el personal de la Sanidad se había reducido a 7 366, de

un total de efectivos de casi 96 mil. Aun así, el tamaño de la Sanidad sigue siendo desproporcionado para el tamaño de la institución, sin considerar el altísimo costo que representa para los contribuyentes y el pésimo servicio que brinda a la familia policial.

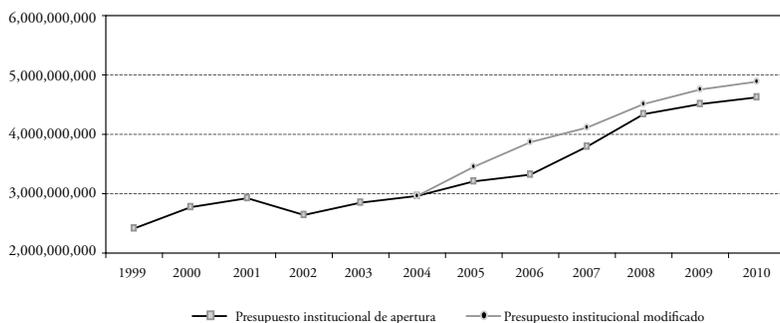
Tercero, la ratio oculta la inequitativa distribución de los efectivos policiales. Estudios recientes han demostrado que, por ejemplo, los barrios residenciales de Lima cuentan con hasta cuatro veces más policías por habitante que los barrios populares (Costa, Briceño y Romero 2008, pp. 46 y ss.).

Cuarto, la caída en el número de efectivos no ha sido compensada por una política de equipamiento y modernización institucional, especialmente en comunicaciones e informática. Quizá este déficit sea hoy más importante que el déficit en recursos humanos (Defensoría del Pueblo 2009, pp. 163 y ss.).

Este déficit de equipamiento y modernización persiste a pesar de que en los últimos ocho años ha habido un incremento de 75% en el presupuesto policial. Considerando las bajas tasas de inflación, esto representa un incremento real de más de 50%. No obstante, este ha sido bastante menor que el experimentado por otros sectores y por el presupuesto en su conjunto, que creció en más de 120%. Esto explica que el peso relativo del presupuesto policial, en el presupuesto nacional, se redujera de manera sostenida desde 8.45% en 1997 a 5.65% en 2010. Parte de esa reducción puede haber tenido que ver con la derrota de la subversión; no obstante, el incremento del problema delincriminal hubiera podido justificar que se detuviera y revertiera esa caída. No ha sido así, lo que demuestra inobjetablemente la poca importancia política y presupuestal asignada a la seguridad pública.

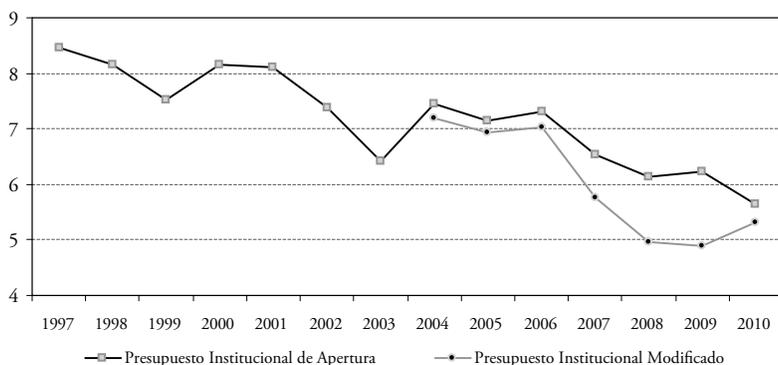
Durante las últimas dos décadas se desarrollaron varias iniciativas para fortalecer el trabajo policial. La primera, en 1997, destinada a facilitar el reencuentro de la Policía con la ciudadanía a través de la organización vecinal para la seguridad ciudadana. La segunda, durante la reforma policial de 2001 a 2004, que consideró, entre otros objetivos, la repotenciación de las comisarías como unidades policiales básicas y la articulación de su trabajo con otros actores públicos y privados en los comités locales de seguridad ciudadana, especialmente los municipios. La tercera, a mediados de la presente

Gráfico 12
Presupuesto del Sector Interior
1999 – 2010



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración: Ciudad Nuestra

Gráfico 13
Presupuesto de Interior en relación al nacional
1997 – 2010



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración: Ciudad Nuestra

década, orientada a complementar los esfuerzos de la Policía y el serenazgo en labores de patrullaje en moto a través del Plan Telaña. La cuarta, impulsada en 2007, consistente en distritalizar los servicios policiales a partir de un plan piloto en Lima.

La principal característica de estas cuatro iniciativas es su falta de continuidad, como resultado de la ausencia de una estrategia institucional de largo plazo. A esto contribuye la constante rotación

de las más altas autoridades del sector, tanto las políticas como las policiales. En efecto, durante el gobierno de Toledo hubo siete gestiones ministeriales y seis directores generales, y en casi cuatro años del gobierno de García hemos tenido cinco ministros y siete directores generales. Esta inestabilidad es aún más grave si se tiene en cuenta la persistencia de disputas e intrigas entre los miembros de las antiguas fuerzas policiales, acompañadas de una gran divergencia de enfoques doctrinarios y operativos. Esto explica por qué cada director general intenta implementar su propio plan de desarrollo institucional sin tomar en cuenta la labor de su predecesor o, peor aún, revirtiendo deliberadamente lo hecho por él.

Quizá la única iniciativa que se ha sostenido a lo largo de la década, aunque con intensidad variable, es el trabajo de organización vecinal, principalmente en los distritos emergentes de la ciudad. Este se gestó con la creación de la Dirección de Participación Ciudadana en 1997, cuyo correlato fue el establecimiento de oficinas en las comisarías para trabajar en la prevención comunitaria del delito. Otras policías de la región iniciaron esfuerzos parecidos, aunque sus éxitos han sido más limitados, por cuanto no cuentan con el arraigo que en el Perú tiene la organización comunal andina que, trasladada a los centros urbanos con el fenómeno migratorio, ha permitido transformar las ciudades con el trabajo voluntario y gratuito de los vecinos. La Policía ha sabido sacar ventaja de esta circunstancia y de adecuar, para la lucha contra la delincuencia, las experiencias de autoprotección que fueron decisivas para derrotar a la subversión en el campo.

A diferencia de las autodefensas campesinas, que fueron provistas de rifles y escopetas por los militares, las juntas vecinales son organizaciones no armadas que colaboran con la Policía brindando información y patrullando las calles con ella. Los vecinos vigilantes cuentan con un chaleco y un silbato. Algunas juntas disponen de alarmas comunales de diseño artesanal y de teléfonos celulares intercomunicados con la comisaría. Este esfuerzo ha frenado el desborde de la delincuencia sobre todo en los distritos populares de las grandes ciudades, en las que la presencia policial es escasa y la población no cuenta con los recursos para proveerse de mecanismos de seguridad alternativos, tales como el serenazgo y la vigilancia privada formal.

En el marco de su estrategia de prevención comunitaria del delito, del que las juntas vecinales son el componente más importante, la Policía también ha desarrollado otras iniciativas que han producido resultados satisfactorios, como los programas Patrulleros Juveniles, Policías Escolares y Colibrí, entre otros. El primero tiene por objeto transformar a las pandillas en organizaciones juveniles de apoyo a la labor institucional. El segundo, identificar a los líderes escolares y prepararlos para que asuman responsabilidades en la promoción de la disciplina estudiantil. Con frecuencia, las policías escolares, vinculadas a la organización de los padres y madres de familia, han permitido constituir mecanismos de autoprotección que reducen la violencia en las inmediaciones de los colegios a la hora de la salida o en las competiciones deportivas en que estos participan. El tercero, orientado a los niños trabajadores de la calle, persigue hacerles un seguimiento y complementar su educación.

En los últimos años, estas iniciativas se han debilitado. Las oficinas de participación ciudadana no se han fortalecido ni incrementado. La labor comunitaria de la Policía parece reducirse en muchas ocasiones al funcionamiento de esa oficina, sin que ella sirva de catalizador para una transformación integral de la doctrina y la operatividad policial, salvo contadas y notables excepciones. Llama la atención que esto sea así porque la prevención comunitaria, ahí donde se ha experimentado, ha frenado el desborde de la violencia, ha mejorado la imagen de la Policía y ha reducido la percepción de inseguridad. Es innegable su gran potencial no solo para favorecer la inserción institucional en el tejido social sino también para prevenir la violencia y el delito. La prevención comunitaria también ha inspirado la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, que busca articular la labor de la Policía con la de los municipios y otras instituciones públicas y privadas en todos los niveles de gobierno.

Los municipios

Los serenazgos municipales surgieron en respuesta al repliegue policial y de manera paralela al desarrollo de la seguridad privada. Los municipios más prósperos de Lima fueron los primeros en organizar

su servicio, encargado de patrullar el distrito y de responder a los pedidos de intervención de la comunidad. Constituidos inicialmente como un paliativo a las deficiencias de la labor preventiva policial, los serenazgos se fortalecieron progresivamente y se extendieron luego, tanto a los barrios populares de Lima como a las ciudades del interior del país.

El patrullaje se realiza a través de unidades vehiculares —automóviles, motocicletas y bicicletas— y a pie. Los serenazgos cuentan con una central telefónica que permite el fácil acceso del público y la respuesta inmediata al requerimiento ciudadano, en la medida en que todos los serenos están en comunicación radial con ella e intervienen a su solicitud. La rapidez de la respuesta se ve facilitada por el sistema de localización satelital —GPS— con que cuentan todas sus unidades. La valiosa información que manejan estos centros a partir de las llamadas del público, la vigilancia e intervenciones de los serenos y la proporcionada por las cámaras de video-vigilancia están dando lugar al desarrollo de modernos observatorios de la violencia y el delito.

Los serenos son funcionarios públicos que no están autorizados a portar ni utilizar armas y carecen de la facultad policial de detener. Por esto, normalmente sus patrullas están integradas también por un efectivo policial. El servicio es financiado por un arbitrio, tributo que se paga como contraprestación por la seguridad que brinda el municipio. Sus montos varían según el distrito y el uso del inmueble. Depende del alcalde, quien lo dirige a través de un gerente municipal, por lo general el de Seguridad Ciudadana, bajo cuya autoridad se encuentra el jefe de serenazgo, normalmente un oficial de policía en retiro.

La ciudadanía recurre a este servicio por diversos motivos. En primer lugar, para solicitar su intervención en la solución de problemas de convivencia o para encarar conductas antisociales, como ruidos molestos, consumo de alcohol y drogas en las calles, prostitución callejera, enfrentamientos entre pandillas y disputas entre vecinos, entre otros. En segundo lugar, para auxiliar a víctimas de accidentes de tránsito e iniciar los trámites correspondientes, así como para atender emergencias en general. En tercer lugar, para prevenir hechos delictivos o para responder ante los mismos. Una

de las causas más frecuentes de llamadas del público es la presencia de personas sospechosas.

El serenazgo normalmente responde solo, sin apoyo de la Policía, ante problemas de convivencia o conductas antisociales. Suele ser el primero en llegar a la escena de un accidente de tránsito y en auxiliar a las víctimas. Sin embargo, requiere de la Policía para establecer la responsabilidad en un accidente. Con frecuencia, el serenazgo interviene para prevenir un hecho delictivo haciendo ostensible acto de presencia. Consumado el hecho delictivo, carece de facultades para actuar. No obstante, el público solicita su intervención para que comunique el hecho a la Policía y asegure su presencia.

La Constitución de 1993 contribuyó al desarrollo de los serenazgos al establecer que la ley regularía la cooperación de la Policía con los municipios en materia de seguridad ciudadana. Al hacerlo, reconoció que este era un servicio de competencia municipal. Esto se hizo más explícito en 2002, cuando se reformó el texto constitucional para precisar que las municipalidades brindan servicios de seguridad ciudadana con la cooperación de la Policía. Lamentablemente, las modalidades de esta cooperación aún no han sido reguladas. La ley de municipalidades del año siguiente detalló las funciones del servicio de serenazgos.

Estos importantes desarrollos normativos son el correlato de la consolidación real de los serenazgos. El proceso se ha concentrado sobre todo en los distritos más prósperos de Lima; no obstante, casi todos los distritos populares de la capital cuentan ya con un servicio, aunque, en algunos casos, limitado. Lo mismo ocurre con las principales cabeceras provinciales. En la actualidad existen 38 serenazgos en los 43 distritos de Lima, incluyendo el Cercado. A fines de 2007 existían 348 serenazgos provinciales y distritales en todo el Perú, 17% del total de provincias y distritos a nivel nacional. Dos años antes no representaban más de 9%. El número de serenos en el país llegó a 12 657 en 2007, suma equivalente a 14% de los efectivos policiales (Costa y Romero 2010).

No hay duda de que su papel es crecientemente importante, conforme los recursos invertidos son cada vez mayores. En 2009 los municipios de Lima invirtieron casi 54 millones de dólares en sus serenazgos, mientras que en el país el total ascendió a 185 millones.

Esta cifra representa el 11% del presupuesto anual del Ministerio del Interior. No es para nada una cifra desdeñable, considerando que los serenazgos cumplen una función eminentemente preventiva, mientras que Interior y la Policía tienen una multiplicidad de funciones. Dicha inversión municipal constituye tan solo 2.2% del presupuesto anual de los gobiernos locales, lo que significa que esos montos pueden seguir creciendo, tanto en relación con la creación de nuevos serenazgos como mediante la mayor recaudación para los existentes.

En la medida en que los serenos no cuentan con atribuciones policiales, los municipios han hecho un gran esfuerzo para incorporar en sus unidades de patrullaje a efectivos policiales, a fin de contar con la autoridad que no poseen. Por lo general, la incorporación del policía se materializa durante sus días de descanso y a cambio del pago de un honorario. El asunto es materia permanente de fricción, pues no siempre existen efectivos disponibles o estos cobran montos que están fuera del alcance de los municipios más pobres, que con razón se preguntan por qué deben pagar a los policías cuando la municipalidad les brinda a estos efectivos los medios logísticos que su institución no les brinda. Recientemente, luego de fuertes disputas, los alcaldes han logrado que, a través del plan de patrullaje integrado, los policías se incorporen a los serenazgos de manera gratuita durante sus días de servicio policial.

El necesario fortalecimiento de la autoridad del alcalde en el ámbito de la seguridad ciudadana ha sido facilitado por la decisión del comando policial de incorporar su opinión en la evaluación del desempeño anual de los comisarios. Al mismo tiempo, en la Policía hay quienes consideran que la cooperación es perjudicial, sea porque potencia al serenazgo —y al hacerlo debilita a la Policía— o, alternativamente, porque la falta de atribuciones de los serenazgos —que serían vistos como inoperantes— dañaría la imagen institucional. La mayor dificultad es que la Policía percibe al serenazgo como un competidor e, incluso, como el germen de un cuerpo policial local. En efecto, con cierta regularidad se escuchan demandas de alcaldes que solicitan atribuciones policiales para sus serenos, como portar armas y realizar detenciones, lo que los convertiría de hecho en policías locales.

El progresivo fortalecimiento de los serenazgos y su relativo éxito no dejan de ser paradójicos porque se trata de un sistema de vigilancia sin atribuciones policiales, que adolece de grandes debilidades en la formación y capacitación de sus integrantes. ¿Por qué los municipios no invierten esos recursos en la Policía? En Bogotá, por ejemplo, la inversión de los municipios y el aporte empresarial en seguridad ciudadana se destina enteramente a la Policía (Costa 2007, pp. 55 y ss.). Esta inversión es posible porque las instituciones proveedoras fiscalizan su utilización y la Policía rinde cuentas. Lo mismo ocurre en Santiago de Chile, aunque en ese caso ha habido intentos de algunos alcaldes, como Joaquín Lavín, de crear cuerpos de vigilancia municipal, que no han prosperado debido a la negativa de Carabineros (Jofré 2007, p. 121). La tradición centralista de Chile y la altísima legitimidad de sus policías han impedido por ahora que estos intentos avancen.

El creciente protagonismo municipal no se limita a la creación de los serenazgos. En parte, su surgimiento tuvo que ver con la necesidad de la autoridad municipal de contar con un instrumento de autoridad propio, que le permitiera recuperar las calles y los espacios públicos, muchos de ellos ocupados progresivamente por el comercio ambulatorio, los mendigos y la prostitución. Los serenazgos han sido funcionales al progresivo reordenamiento del espacio público, el mismo que se inició hace veinte años en Lima y tuvo un hito determinante con la recuperación de su centro histórico, especialmente del comercio ambulatorio. Esta recuperación se ha traducido en nuevas inversiones, en el embellecimiento de parques y plazas, y en el incremento de las áreas verdes, lo que ha contribuido ostensiblemente a una mejora en la seguridad. Los ambulantes desplazados del espacio público han sido reubicados en nuevos centros comerciales, que hoy son de su propiedad.

Los municipios se han involucrado de manera progresiva en el establecimiento de programas de prevención de la violencia. El primero de ellos fue el de las defensorías de niños y adolescentes, que surgieron a inicios de la década de 1990 para recibir denuncias de abusos y atender a las víctimas. En la actualidad, todos los municipios cuentan con una defensoría. Frente a la emergencia de las pandillas, los municipios también han respondido, de manera desigual,

con programas de recuperación, rehabilitación y reinserción de jóvenes pandilleros, así como con programas recreativos, deportivos y culturales. Estos esfuerzos se han traducido en el establecimiento de casas de la juventud en varios distritos. Otra iniciativa interesante ha sido la de trabajar con las comunidades educativas para promover la organización y la participación de los estudiantes a través de los municipios escolares (Costa, Yépez y Romero 2008, pp. 23 y 24).

El sistema nacional de seguridad ciudadana

Entre los años 2001 y 2004 se inició un esfuerzo por reformar la Policía Nacional y por darle un nuevo enfoque a la seguridad ciudadana. Hasta entonces, la Policía la concebía como una responsabilidad casi exclusivamente suya, a pesar de la Constitución de 1993 y del papel cada vez más protagonista de los municipios. En cambio, los líderes civiles reformistas que condujeron el Ministerio del Interior en esos años eran conscientes que la seguridad ciudadana debía descentralizarse, definirse localmente e involucrar a la ciudadanía y a una amplia gama de actores públicos y privados —especialmente los municipios— en la prevención y persecución del delito.

Esa perspectiva demandaba diseñar una nueva arquitectura institucional, con espacios de coordinación en los ámbitos local, regional y nacional, que se plasmó en la ley 27933 de febrero de 2003, que creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. En su cúspide se encuentra el Consejo Nacional, presidido por el ministro del Interior e integrado por los ministros de Justicia, Educación, Salud y Economía y Finanzas, así como por representantes de la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario. También integran el Consejo representantes de los presidentes regionales, los alcaldes y las empresas de seguridad privada.

El Consejo es responsable de diseñar los lineamientos de la política pública en el ámbito nacional y de darle seguimiento, así como evaluarla. Cuenta con una secretaría técnica, adscrita al Ministerio del Interior, que debe garantizar la coordinación, sistematizar y analizar la información delictiva, realizar estudios y recomendar

acciones de política. Debajo del Consejo se encuentran los veintiséis comités regionales, que cumplen funciones técnico normativas. Más abajo, los comités provinciales, con funciones ejecutivas en el cerco y de articulación de los esfuerzos de los comités distritales. Estos últimos constituyen la base del sistema y son los órganos ejecutores por excelencia de las políticas de seguridad y convivencia, responsables del diagnóstico local y del diseño, implementación, supervisión y evaluación del plan de acción.

El Consejo Nacional funciona desde la creación del Sistema; han sido instalados los comités regionales, provinciales y distritales. Todos ellos cuentan con una secretaría técnica, a cargo de un funcionario seleccionado por el alcalde y nombrado por el comité que coordina sus labores. En 2009 solo 12.6% de los comités contaban con un plan de acción debidamente aprobado y comunicado a la secretaría técnica del Consejo Nacional (Plan Operativo Nacional de Seguridad Ciudadana 2010, p. 25).

Una encuesta realizada por Ciudad Nuestra entre alcaldes y jefes policiales en Lima Metropolitana arrojó resultados interesantes sobre el funcionamiento de los comités distritales (Costa, Yépez y Romero 2008). 60% tenía entre uno y tres años de funcionamiento. A pesar de que se reúnen en promedio una vez cada tres meses, es importante su grado de institucionalización. La mayoría llevan actas de sus sesiones, promueve actividades de capacitación y cuenta con diagnósticos y mapas del delito bastante actualizados, que son objeto de análisis en sus sesiones. También formula y evalúa regularmente sus planes.

Alcaldes y jefes policiales coinciden en la utilidad y las bondades de los comités, y en la necesidad de fortalecerlos. Consideran que han influido favorablemente sobre la situación de seguridad ciudadana, que constituyen un buen espacio de coordinación institucional y participación vecinal, y que son un factor fundamental para el adecuado diseño, la evaluación y la supervisión de las políticas. En cuanto a sus debilidades, señalan el limitado apoyo del gobierno central. La insuficiencia de recursos impide pasar de la coordinación a la acción en proyectos integrales, por cuanto para ello hasta ahora se depende exclusivamente de los recursos del gobierno local, que en el caso de los distritos populares no es suficiente. Donde no existe

coincidencia es acerca del papel de cada cual en el comité. Los alcaldes exigen mayores atribuciones, especialmente sobre la Policía; los policías, desacostumbrados a subordinarse a la autoridad civil local, consideran que la conducción por el alcalde es negativa, pues politiza el comité. Tal percepción encubre su aspiración por liderarlos.

Los desafíos

La revisión hecha hasta aquí permite concluir en que la inseguridad no se ha desbordado en el país y que pudiera estar peor, aunque existen fundadas razones de preocupación respecto de ella. En primer lugar, la subversión fue derrotada y sus remanentes, todavía no desarticulados, se encuentran bastante circunscritos geográficamente y cuentan con escasa capacidad militar y política de actuar fuera de esos escenarios. Esto podría cambiar; mientras subsistan seguirán siendo una amenaza muy seria. En segundo lugar, los cultivos de hoja de coca se han recuperado solo muy moderadamente de la caída que experimentaron a mediados de los años noventa, al igual que el potencial de producción de cocaína. Esta es una buena noticia, que no obstante debe ser matizada por cuanto hoy se produce en el país mucho más clorhidrato de cocaína que en el pasado. El narcotráfico, además, contribuye a la sobrevivencia de los remanentes de la subversión y a estimular el consumo interno de drogas ilícitas, lo que puede exacerbar la violencia urbana. En tercer lugar, a pesar de la caída moderada de algunos indicadores policiales, existe una extendida percepción de deterioro continuado de la seguridad. Esto exige evitar la autocomplacencia y redoblar los esfuerzos en este ámbito.

El Perú cuenta con muchos de los componentes demográficos, sociales, económicos e institucionales que explican el desborde de la violencia en otros países de la región: rápida urbanización, muy desigual distribución del ingreso, alto desempleo juvenil, fácil y extendido acceso a las drogas, debilidad y corrupción institucional, y acceso a armas de fuego, entre otros. Además, la Policía ha sufrido un preocupante proceso de repliegue y debilitamiento, que contribuye a configurar un cuadro aún más dramático. Sin embargo,

la violencia y el delito no se han desbordado. Cuatro razones pueden explicar lo ocurrido.

En primer lugar, el creciente protagonismo de los gobiernos municipales en el ámbito de la seguridad ciudadana, principalmente a través del surgimiento y desarrollo de los serenazgos, que han permitido llenar en parte el vacío dejado por la Policía en materia de prevención. Otras expresiones son los observatorios del delito, la recuperación de espacios públicos, el reordenamiento del comercio ambulatorio y el establecimiento de programas de prevención de la violencia, sobre todo juvenil.

En segundo lugar, el crecimiento de la organización vecinal alentada por la Policía, al que hay que sumar la adopción de medidas de autoprotección ciudadana y el crecimiento exponencial de la seguridad privada, tanto a través de empresas privadas formales como de la vigilancia informal. Se calcula que en Lima existen aproximadamente 80 mil vigilantes privados, 30 mil de los cuales sirven en empresas formales mientras que 50 mil son informales. Se trata de una cifra elevada, sobre todo si se la compara con los casi 30 mil policías y los más de 7 mil serenos que cumplen funciones de seguridad en Lima. De acuerdo con una encuesta de la Universidad Católica de 2008, 57% de limeños y limeñas cuentan con los servicios de un vigilante particular; 32% ha enrejado o puesto trancas en las calles de acceso a sus viviendas y 26% se ha organizado en juntas de vigilancia vecinal. Cabe notar que ese año hubo un incremento importante del número de personas que recurrieron a estas medidas de autoprotección (Costa, Briceño y Romero 2008, p. 22).

En tercer lugar, la inicial articulación de los esfuerzos públicos, privados y comunitarios en los comités locales de seguridad ciudadana.

En cuarto lugar, el fortalecimiento de las unidades policiales especializadas en la investigación y persecución del crimen organizado. El desbalance que existe entre los recursos asignados a combatir el crimen organizado, por un lado, y la delincuencia común, por el otro, no es conveniente; empero, hay que reconocer que la inversión hecha ha permitido mantener cierto control sobre las actividades delictuales más sofisticadas. Aunque aquí no hemos analizado en detalle las cifras sobre secuestros y asaltos a bancos, por ejemplo, ellas son bastante bajas en comparación con los índices de otros

países de la región. La tasa de recuperación de vehículos robados es, más bien, alta.

Sin embargo, no hay ningún motivo para la autocomplacencia. La gente se siente muy insegura y temerosa, y hay un sinnúmero de desafíos que es necesario atender para que mejoren las condiciones de seguridad y se evite el sufrimiento y el dolor que la violencia y el delito ocasionan.

Primero, es urgente **acabar con los remanentes subversivos**. El objetivo parece más fácil de lograrse en el Alto Huallaga, donde la acción combinada de la Policía y el desarrollo alternativo han debilitado fuertemente a las huestes de «Artemio», quien se encuentra muy aislado y limitado en su capacidad militar. En el VRAE durante los últimos dos años se ha seguido una estrategia militar ofensiva, luego de varios años de parálisis en todos los frentes, pero no se ha avanzado mucho. Las lecciones de la derrota nacional de Sendero Luminoso a principios de los años noventa y la experiencia del Alto Huallaga deberían ser puestas al servicio de una nueva estrategia, que combine presencia militar, alianza con la población, desarrollo económico y social, y muy especialmente inteligencia policial. En las actuales circunstancias no sería realista ofrecer resultados a corto plazo; sí lo sería, en cambio, apostar a resolver el problema durante la próxima administración gubernativa.

Segundo, es necesario **frenar la recuperación de las hectáreas cultivadas de coca** y de su potencial de producción que, aunque están a una distancia considerable de los niveles alcanzados a inicios de los años noventa, muestran una preocupante tendencia ascendente. Cuatro instrumentos en la lucha contra el narcotráfico deberían ser fortalecidos.

- El control de los insumos químicos, sin los cuales no es posible transformar la hoja de coca. Diariamente entran a los valles cocaleros miles de litros de estas sustancias sin control alguno. Hace varios años que está en agenda adquirir dos garritas de control móviles para impedir que esto siga ocurriendo, pero hasta el momento no han sido adquiridas, lo que de verdad resulta sorprendente. Tampoco ha sido posible que las cinco instituciones públicas encargadas de evitar el desvío de los insumos químicos a actividades ilícitas se pongan de

acuerdo en la adquisición de un *software* que permitiría hacer el seguimiento de su traslado por el territorio nacional en tiempo real.

- La labor de inteligencia financiera, que permite identificar transacciones sospechosas y podría ubicar operaciones de lavado de activos. Las utilidades del tráfico de drogas, para ser aprovechadas, pasan normalmente por el sistema financiero, que facilita su transformación en dinero lícito. El año 2002 se creó la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF). Dos años después se estableció el impuesto a las transacciones financieras, que tiene entre otros propósitos identificar las operaciones sospechosas. La UIF es parte de la Superintendencia de Banca y Seguros y durante sus años de existencia ha comunicado al Ministerio Público transacciones sospechosas que suman 3 460 millones de dólares estadounidenses; 80% de ellas corresponden a tráfico ilícito de drogas. Hasta el momento no se conoce de ninguna investigación fiscal sobre estos hechos que haya concluido en sentencia.
- La persecución estratégica del delito, que consiste en investigar no solo para detener a los responsables de la producción y exportación de drogas, sino para identificar el *modus operandi* de las organizaciones delictivas, sus componentes y especialmente sus cargos de dirección. Dos buenos recientes ejemplos de este tipo de investigación fueron los casos Zevallos y Sánchez Paredes. Estos esfuerzos deben incluir la identificación de las redes de micro comercialización de drogas en el país.
- Considerar la drogodependencia como un serio problema de salud pública y destinar recursos para ampliar la oferta de tratamiento, que actualmente es muy limitada.

Tercero, mejorar significativamente las condiciones de seguridad ciudadana, fortaleciendo el trabajo coordinado del sector público, privado y no gubernamental en la prevención y persecución del delito desde un enfoque local, con el apoyo del gobierno central. Esto implica, entre otras, las siguientes medidas:

- Adecuar las jurisdicciones de las instituciones nacionales de seguridad y justicia a la jurisdicción política, de manera de involucrarlas activa y eficientemente en el diseño e implementación de políticas locales de seguridad. Sería útil contar en cada distrito con un módulo básico que integre los servicios de seguridad y justicia.
- Fortalecer las atribuciones de los alcaldes como presidentes de los comités locales de seguridad ciudadana.
- Definir los alcances de la cooperación de la Policía con los municipios e integrar sus esfuerzos para evitar que se siga duplicando y desperdiciando recursos. Esto incluye asegurar el patrullaje conjunto bajo un único mando técnico, el del comisario, y un único mando político, el del alcalde.
- Profesionalizar los serenazgos y articular sus esfuerzos operativos, comunicacionales y educativos.

Los desafíos descritos demandan transformaciones adicionales en la Policía y en el Ministerio del interior. Quizá el principal desafío es fortalecer la Policía, tan venida a menos en los últimos años. La tarea más urgente es revisar su actual régimen laboral. Otras medidas son la incorporación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, la modernización de la gestión de sus recursos y la depuración de sus malos elementos, así como el establecimiento de una ley de carrera policial que premie el mérito y la buena conducta, y que promueva la profesionalización y la especialización de sus miembros. También se debe reconsiderar el actual despliegue policial, que favorece a las zonas más prósperas.

Tan importante como lo anterior es modernizar y fortalecer el Ministerio del Interior para que esté en condiciones de asegurar el liderazgo civil y democrático de la Policía Nacional. El Ministerio, que es la cabeza del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y tiene a su cargo su secretaría técnica, debe ser el gran articulador de esfuerzos y el conductor de las políticas de seguridad pública y ciudadana. Para ello debe dotarse gradualmente de una planta permanente y estable de profesionales y especialistas en seguridad y en gestión de recursos, que se encuentren al margen de los constantes

vaivenes políticos, garanticen así la continuidad de esfuerzos y aseguren una visión de largo plazo.

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana es el ámbito en el que se concierta y adopta la política en esta materia. Desde 2003 viene aprobando planes anuales, lo que es un avance muy importante; no obstante, esos planes solo cuentan con algunos indicadores de proceso pero carecen de indicadores que hagan posible medir el impacto de la política. El Consejo tampoco cuenta con un mecanismo de monitoreo permanente del avance del plan. Es necesario modificar esta situación y asegurar que periódicamente se hagan públicos estos avances. Asimismo, tres tareas fundamentales deben constituirse en su prioridad:

- La implementación de un observatorio nacional que recoja, sistematice, produzca y analice información delictiva nacional, regional, provincial y distrital de manera periódica y que la comparta con los componentes del sistema. Esta información debería ser georreferenciada. Este déficit constituye probablemente la principal carencia actual de la política pública. El observatorio, además, debería recoger, sistematizar, analizar y difundir las mejores prácticas en la materia.
- Una política de financiamiento de iniciativas locales de prevención de la violencia y de compensación a los distritos pobres que no cuentan con serenazgos o que cuentan con unos muy débiles. Este debe ser un esfuerzo conjunto en el que deberían participar el gobierno central y los gobiernos regionales. Sin esta política compensatoria y sin una reestructuración del despliegue policial que lo haga más equitativo, se consolidará un sistema de seguridad muy desigual, que reposa para una buena parte de la población en su propio trabajo gratuito y voluntario en las juntas vecinales y en otros mecanismos de autoprotección, incluyendo la vigilancia privada.
- La formulación de criterios transversales para la prevención de la violencia y el delito, especialmente en lo que toca a la violencia juvenil y la violencia familiar y sexual.

El liderazgo civil y democrático de las políticas de seguridad requiere de profesionales preparados expresamente para esta tarea.

Las escuelas de policías no preparan ese perfil profesional. Le corresponde hacerlo a las universidades, que en el Perú aún no han comenzado a responder a este desafío y tampoco están contribuyendo a entender y a explicar los fenómenos de violencia. Mientras no se responda a esta carencia continuaremos sin la capacidad de contar con una política integral, articulada y debidamente informada en la materia.

Referencia bibliográficas

- Basombrío, Carlos (2005). *Seguridad ciudadana. Diagnóstico del problema y estrategias de solución*. Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.
- Centro de información y educación para la prevención del abuso de drogas (CEDRO) (2009). *El problema de las drogas en el Perú*. Lima.
- Comisión de la verdad y reconciliación (2003). *Informe Final*. Lima.
- Costa, Gino (2007). *La Ventana Rota y otras formas de luchar contra el crimen. Tres estrategias, dos soluciones, un camino*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Costa, Gino y Carlos Basombrío (2004). *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior. Testimonio de una experiencia de reforma policial y seguridad democrática en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Costa, Gino y Carlos Romero (2010). *Los serenazgos en Lima. ¿Le ganan las calles a la Policía?* Lima: Ciudad Nuestra.
- Costa, Gino; Enrique Yépez y Carlos Romero (2008). *La percepción de los alcaldes y los jefes policiales sobre los comités de seguridad ciudadana de Lima Metropolitana*. Serie Documentos de Política Pública 1. Lima: Ciudad Nuestra.
- Costa, Gino; Juan Briceño y Carlos Romero (2008). *La Policía que Lima necesita*. Lima: Ciudad Nuestra.
- Defensoría del Pueblo (2009). *Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente*. Serie Informes Defensoriales, Informe 142, Lima.

- Defensoría del Pueblo (2008). *¿Ciudadanos desprotegidos? Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*. Serie Informes Defensoriales, Informe 132, Lima.
- Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima (2009). *VI Encuesta Anual de Seguridad Ciudadana*. Lima: Universidad de Lima.
- Gushiken, Alfonso, Gino Costa, Carlos Romero y Catherine Privat (2010). *¿Quiénes son asesinad@s en Lima? ¿Cómo, cuándo y por qué?* Lima: Ciudad Nuestra.
- Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (2009). *Temas de seguridad. Estado de la opinión pública*, año III. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2009). *Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población por Departamento, Sexo y Grupos Quinquenales de Edad 1995-2025*. Lima.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. *Registro nacional de municipalidades 2005 - 2009*. Lima.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. *Perú: Compendios Estadísticos 1996 - 2009*. Lima.
- Jofré, René (2007). «La experiencia de la institucionalidad en seguridad ciudadana: el caso chileno». En *Seguridad pública en los países del Cono Sur. Los desafíos institucionales*. Santiago: Friedrich Ebert Stiftung, pp. 115-145.
- Ministerio del Interior (2009). *Tendencia de la población policial: 2008*. Lima.
- Muñoz, Alejandra (2008). *La seguridad ciudadana y su presupuesto*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2009). *Perú: Monitoreo de cultivos de coca en el Perú 2008*. Lima.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2008). *Drogas y delitos en el Perú. Situación actual y evolución. Informe 2007*. Lima: Oficina Regional para Perú y Ecuador.
- Policía Nacional del Perú. *Anuarios estadísticos policiales 2000 - 2009*. Lima.
- Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. *Planes Nacionales de Seguridad Ciudadana 2003 - 2010*. Lima.
- Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (2006). *Estudio nacional de victimización en las ciudades de Lima, Arequipa, Cusco, Huamanga, Iquitos y Trujillo*. Lima.

DESCENTRALIZACIÓN, CONFLICTOS SOCIALES Y VIOLENCIA

Víctor Caballero Martín

En marzo de 2002 se dio inicio a un nuevo proceso de descentralización del Estado con la aprobación por el Congreso de la ley 27680¹, que reformó la Constitución para establecer que se elegiría gobiernos regionales en los departamentos existentes, pero que mediante referéndum se podrían integrar dos o más circunscripciones territoriales contiguas para constituir una región (artículo 190). Ocho años después, el proceso de descentralización ha tomado cursos insospechados.

Durante ese lapso se realizaron dos procesos de elecciones regionales (2002 y 2006) y en octubre de 2010 se volverá a elegir 25 presidentes regionales. Como parte del proceso, y en cumplimiento de lo dispuesto por la ley 27680, se convocó en octubre de 2005 al primer referéndum para la conformación de regiones, pero el resultado fue negativo: las poblaciones consultadas mayoritariamente no aceptaron las cinco propuestas de integración de regiones².

Esta negativa de integración regional no ha sido el único hecho crítico. Dos procesos han afectado considerablemente la regionalización: el incremento de los conflictos sociales en los espacios

¹ Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización.

² Las cinco propuestas de integración regional que fueron sometidas a referéndum fueron: (1) Región Norte: Tumbes, Piura y Lambayeque; (2) Región Nor Centro Oriente: Lima provincias, Ancash, Junín, Pasco y Huánuco; (3) Región Ica, Ayacucho y Huancaavelica; (4) Región Sur Andina: Arequipa, Tacna y Puno; (5) Región Cusco-Apurímac. Ninguna de las cinco propuestas fue aceptada. La población en un promedio de 69% votó por el NO. PRODES, Desafíos de la Integración Regional-Evaluación Rápida de Campo. Lima, octubre de 2009. Proyecto USAID/Perú Pro Descentralización.

regionales y el aumento de la violencia que acompaña el desarrollo de tales conflictos.

No obstante, el curso de los conflictos sociales y de la violencia en ellos ha ido adquiriendo un matiz diferente a la confrontación de los movimientos regionalistas contra el Estado centralista, que podría haberse dado como continuación de la lucha por la recuperación de la democracia y la construcción de nuevas bases para la reforma del Estado. La contradicción centralismodescentralismo, que fuera la base y razón para la construcción de movimientos regionales y banderas regionalistas, poco a poco fue adquiriendo nuevas características, con el surgimiento de nuevas fuerzas sociales, nuevos liderazgos, distanciados tanto de los partidos nacionales como de proyectos regionalistas.

En ese proceso han surgido nuevas tensiones no solo entre los gobiernos regionales y el Ejecutivo, sino también provenientes de conflictos internos en las regiones y entre regiones vecinas. En conjunto, se ha configurado en ese proceso de la regionalización una imagen de fragmentación en curso, en la que resultan debilitados los partidos nacionales y se afirman las demandas de una población cada vez más atomizada (Remy, 2005: 170).

Los conflictos que actualmente se producen en las regiones tienen características provenientes de tres tipos de origen:

- La tirantez de las regiones y los gobiernos regionales respecto del gobierno central, básicamente en torno a: transferencia de competencias, mayor presupuesto y flexibilización de los controles sobre la capacidad de decisión en la administración de sus recursos.
- Las disputas internas en las regiones por mayor control, de parte de diversos actores, sobre la gestión de los recursos de los gobiernos regionales.
- La tensión permanente generada entre las poblaciones y los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales de creciente importancia —agua, petróleo, minas, bosques—, así como en torno a la construcción de infraestructura hidroenergética.

En este capítulo se proponen tres tesis explicativas acerca del curso que ha tomado el proceso:

1. El crecimiento económico de la primera década del siglo XXI —particularmente a partir del desarrollo de los grandes proyectos de inversión petrolera, gas y minera, que generaron considerables recursos a ser transferidos a las regiones— fortaleció las aspiraciones departamentalistas en desmedro de la integración regional. El despertar de intereses locales afectó considerablemente los proyectos de integración regional y afirmó a los liderazgos y partidos locales en su lucha por más recursos para su departamento, provincia o municipio, como objetivo central de la regionalización.
2. Los conflictos sociales inaugurados en 2002, con las demandas regionalistas en Arequipa contra el proceso de privatización de los servicios públicos, desarrollaron una tendencia a la confrontación por la disputa sobre los recursos naturales. Como resultado sobrevino el enfrentamiento no solo contra el gobierno central y la continuación de la política de privatización de los servicios; también se desembocó en el enfrentamiento entre poblaciones y líderes del mismo departamento, y de unos distritos contra otros. Se debilitaron así considerablemente las posibilidades de construir un imaginario regional para el desarrollo social y económico. El resultado más crítico de este proceso ha sido el debilitamiento del propio proceso de construcción de las regiones.
3. El incremento de la violencia en los conflictos sociales, con el significativo número de civiles y policías muertos, no puede ser explicado con el argumento de la inexistencia de mecanismos de diálogo y espacios de concertación o de ausencia del Estado en la atención de las demandas sentidas de la población. La violencia, tal como se ha manifestado en diferentes episodios, tiene como explicación la voluntad de confrontación promovida por líderes y grupos organizados para tal fin. El resultado de esta confrontación no ha sido el fortalecimiento de la organización social ni del movimiento regional, sino el empoderamiento de liderazgos radicales con objetivos propios.

El presente ensayo busca explicar cuáles son los resultados de este proceso de conflictos regionales y cómo en él se ha ido configurando un nuevo escenario regional con actores políticos y sociales, con liderazgos y organizaciones, que protagonizan el curso de la descentralización.

Los conflictos en torno al presupuesto regional

La descentralización fue asumida por líderes descentralistas y partidos políticos como un proceso sustentado en dos ejes: la transferencia de competencias del Ejecutivo a los gobiernos regionales y la demanda de mayor presupuesto, acompañada de la exigencia del menor control del Ejecutivo sobre el uso de los recursos por esos gobiernos.

Desde un principio, las nuevas autoridades regionales centraron su demanda en la transferencia de competencias para establecer un contrapeso de poder al gobierno central, con más poder de decisión en materia de política regional y mayor autonomía en el manejo de los recursos regionales, entre otras facultades. El hecho de que la mayoría de los presidentes regionales elegidos pertenecieran a partidos de oposición al partido del gobierno nacional dio lugar a constantes fricciones entre este y los presidentes regionales. Esta confrontación se desarrolló, en un inicio, contra el ex Consejo Nacional de Descentralización-CND (que tenía rango ministerial) y, luego, con la venida a menos de la Secretaría Nacional de Descentralización, instancia dependiente del presidente del Consejo de Ministros.

Pero el afán de los presidentes y movimientos regionales por afirmar el proceso descentralista tenía en la base un límite: la política económica que se ejecutaba en el país desde la década de los años noventa adhería, como uno de sus pilares fundamentales, a la disciplina fiscal, no obstante el crecimiento económico de comienzos de la década actual. La disciplina en el gasto público se convirtió así en la barrera que el Ejecutivo erigió contra las pretensiones regionales.

La transferencia de competencias y el presupuesto regional

La descentralización sin un estricto control del gasto público en los gobiernos regionales y municipales era considerada un riesgo por el Ejecutivo; de allí que se estableciera normas y procedimientos destinados a evitar un descontrol en el gasto por parte de los gobiernos regionales³. Las normas que se aprobaron para dar curso a la descentralización fortalecieron los mecanismos de supervisión sobre el manejo del gasto de los gobiernos regionales, en salvaguarda de la estabilidad económica, a cargo del gobierno nacional. Así quedó establecido en el decreto legislativo 955, Ley de Descentralización Fiscal⁴, y se ratificó en las leyes orgánicas correspondientes a los gobiernos regionales y a las municipalidades⁵.

La transferencia de funciones y competencias de los ministerios a los gobiernos regionales se estableció en los Planes Anuales de Transferencia. Cada año, a partir de 2004, se definió procedimientos y plazos de transferencia de las competencias de los sectores del Ejecutivo a los gobiernos regionales. Este procedimiento involucraba a la instancia encargada del proceso de descentralización (primero, el CND y, luego, la Secretaría de Descentralización), los funcionarios de los gobiernos regionales y diferentes organizaciones de desarrollo que funcionaron como asesores técnicos del proceso de transferencia de competencias. El proceso tuvo un relativo éxito: entre 2004 y 2009 se identificó 4 500 competencias, de las cuales se transfirieron 4 276 (95%)⁶.

Pero la transferencia de recursos estaba sujeta a un manejo fiscalmente responsable del gasto, como lo señala el Ministerio de

³ Ministerio de Economía y Finanzas, «Marco Macroeconómico Multianual 2010-2012. Para continuar con el crecimiento, el empleo y la inclusión social». Aprobado en sesión de Consejo de ministros de 30 de mayo de 2009.

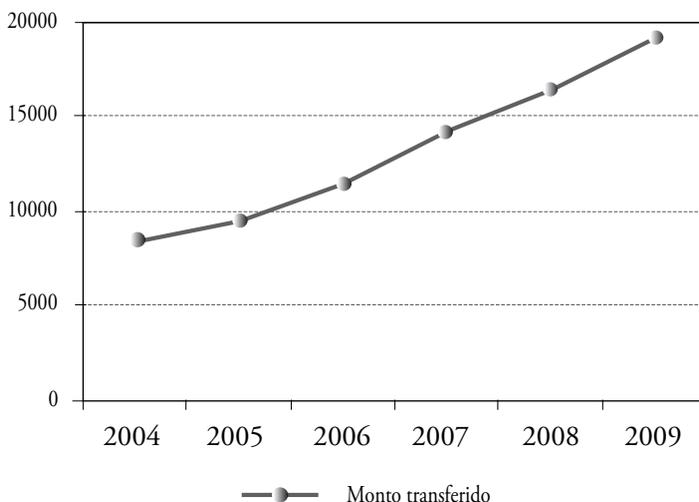
⁴ Ley de Descentralización Fiscal, 5 de febrero de 2004; establece normas para contribuir al uso eficiente de los recursos públicos por parte de los gobiernos regionales y locales.

⁵ Ley orgánica de gobiernos regionales, N° 27867; dispuso que la administración regional se ejerce bajo un sistema gerencial, dentro del marco de las normas emitidas por los sistemas administrativos nacionales. La Ley orgánica de municipalidades, N° 27972; dispuso que los gobiernos locales están sujetos a los sistemas administrativos del Estado que son de observancia y cumplimiento obligatorios.

⁶ Información al 31 de mayo de 2009, citado por PRODES: Brújula de la Descentralización. Lima Noviembre 2009. Proyecto USAID/Perú Pro Descentralización.

Economía y Finanzas⁷. Los presidentes regionales cuestionaban las competencias transferidas porque no iban acompañadas de un fortalecimiento institucional y presupuestal de los gobiernos regionales⁸. En efecto, los aparatos administrativos de las regiones eran débiles y las capacidades técnicas de sus direcciones regionales no contaban con el personal ni los presupuestos adecuados para cumplir con las exigencias establecidas. No obstante, debe subrayarse que la transferencia de recursos ha sido considerable. El monto del presupuesto dispuesto para los gobiernos regionales pasó de 8 649 millones de soles en 2004 a 18 739 millones en 2009, conforme se muestra en el gráfico 1.

Gráfico 1. Presupuesto de gobiernos regionales



⁷ «La descentralización no es sino la extensión de la concepción de política fiscal a los niveles de gobierno nacional, regional y local. Por tanto, *la descentralización deberá producirse teniendo como marco general las reglas macro fiscales contenidas en la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal y el Programa Económico expuesto en el Marco Multianual*, para evitar desequilibrios fiscales que se han observado en experiencias similares» (énfasis añadido). Ministerio de Economía y Finanzas: «Marco Macroeconómico Multianual 2006–2008». www.mef.gob.pe

⁸ PRODES señalaba que «no había información exacta sobre el costo efectivo de las funciones transferidas ni sobre cuál es la brecha de recursos adicionales necesarios de transferir a los gobiernos regionales». PRODES: *Briújula de la Descentralización*. Lima Noviembre 2009. Proyecto USAID/Perú Pro Descentralización.

En siete años, la tasa promedio de crecimiento anual del presupuesto de las regiones fue de 11.66%. Regiones como Ancash, Madre de Dios, Tacna y Moquegua tuvieron tasas de crecimiento superiores a 20% anual; Pasco, Cusco, Callao y Amazonas tuvieron una tasa de crecimiento superior al promedio nacional. Todo ello dio la sensación de que, en efecto, las regiones contaban con recursos, en su mayoría provenientes de los ingresos del canon y las regalías mineras. Así, regiones que recibían el canon minero y petrolero —como Cajamarca, Ancash, Loreto, Cusco y, en menor medida, La Libertad y Piura— resultaron beneficiadas por el crecimiento económico del país, reflejado en mayores ingresos para sus respectivos presupuestos. Ancash pasó a manejar un presupuesto de 493 millones de soles en 2004 a 2 173 millones en 2009. Cusco, Piura, Arequipa, Cajamarca y La Libertad pasaron a manejar más de mil millones de soles como presupuesto anual.

El crecimiento de los presupuestos bajo administración de los gobiernos regionales había de tener un impacto en la sociedad regional, en sus organizaciones sociales y en sus líderes; en los partidos y en los movimientos sociales. En realidad, el mayor impacto consistió en un desplazamiento del énfasis de las contradicciones hacia el interior de las regiones, en torno a una disputa por el manejo de los recursos, sin que se disipara, claro está, la confrontación con el gobierno central debido a que las transferencias de recursos recibidas nunca fueron consideradas suficientes y a que el Ejecutivo mantuvo el control de la disciplina fiscal.

En el nuevo contexto, los problemas giraron en torno a demandas de empleo y de mayor presupuesto para la inversión pública regional. Al mismo tiempo que el sostenido incremento de ingresos estimuló las demandas internas en las regiones, también dio lugar al desarrollo de enfrentamientos entre regiones vecinas en torno a una redistribución del canon y a disputas por territorio.

Las demandas de empleo en los gobiernos regionales

Las nuevas administraciones regionales consideraron necesaria la constitución de nuevos equipos, correspondientes a las funciones transferidas. Las presiones en torno a la contratación de personal,

para la administración de los gobiernos regionales, se encontró con los reclamos por el nombramiento de trabajadores que se encontraban bajo regímenes laborales precarios (contratos no personales, consultorías, asesorías, entre otras formas).

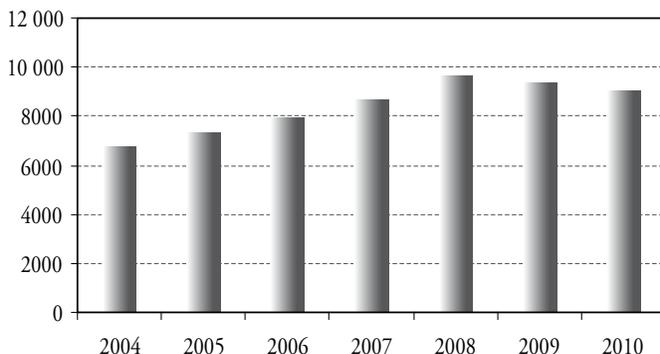
El presupuesto de las regiones tiene dos grandes rubros: a) gastos de personal, contratos de servicios no personales, consultorías, tercerización de servicios y otras modalidades con las que se puede contratar personal; y b) bienes y servicios, cuyo componente central es el presupuesto de inversiones (o inversiones no financieras, tal como se denomina en el Presupuesto 2009 y el de 2010).

Los recursos destinados por los gobiernos regionales a gastos de personal tuvieron un crecimiento significativo, a juzgar por las cifras de los presupuestos anuales. En 2004, las regiones ejecutaron un total de 6 746 millones de soles en pago de personal y contratación de servicios no personales. En 2008 este rubro llegó a su punto más alto (10 169 millones de soles), para descender el año siguiente (9 374 millones de soles). Para 2010 se presupuestó 9 044 millones de soles⁹. Aunque no se cuenta con las cifras de trabajadores dependientes de los gobiernos regionales, en el periodo 2004-2010, el gasto en planillas creció anualmente a una tasa promedio de 4.98%¹⁰.

⁹ Los gastos de personal que ejecutan los gobiernos regionales atienden: el pago de planillas del personal nombrado y contratado de los sectores y proyectos que están bajo su responsabilidad, el costo de las cargas sociales, así como los gastos variables y ocasionales, tales como compensación por tiempo de servicios, gratificaciones y guardias hospitalarias, entre otros. Se incluye pagos de la bonificación extraordinaria por escolaridad, así como aguinaldos de Fiestas Patrias y Navidad a funcionarios y servidores, obreros permanentes y eventuales de los gobiernos regionales.

¹⁰ Para determinar el monto total de los gastos en contratación de personal se ha utilizado información del Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas. La contratación del personal se encuentra registrada en las siguientes partidas: Genérica 5-21: Personal y Obligaciones Sociales. Genérica 5-22: Pensiones y otras Prestaciones Sociales. Genérica 5-23: Bienes y Servicios: Sub-Genérica 2: Contratación de Servicios; Sub-Genérica 3: Servicios de limpieza, seguridad y vigilancia; Sub-Genérica 7: Servicios profesionales y técnicos; Sub-Genérica 8: Contrato administrativo de servicios. Genérica 6-26: Adquisición de Activos No Financieros: Sub-Genérica 8: Otros gastos de activos no financieros; Sub-Genérica 1: Otros gastos de activos no financieros: Específica 4: Otros gastos diversos de activos no financieros. Específica 1: Gasto por la contratación de personal.

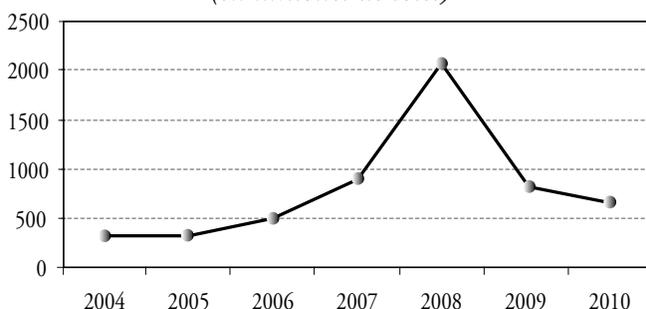
Gráfico 2
Total de gastos en personal y otras formas de contratación
(en millones de soles)



¿Los gobiernos regionales se convirtieron entonces en la principal agencia de empleos en las regiones? No necesariamente. El incremento del presupuesto de las regiones en el pago de personal bajo distintas modalidades se explica por dos razones. La principal es la transferencia de planillas de los ministerios de Salud, Educación y Transporte. Con la transferencia de competencias del gobierno central a las regiones, estas pasaron a administrar los presupuestos y las planillas que hasta entonces manejaba el Ejecutivo. El mayor número correspondió a trabajadores del magisterio y, luego, a los trabajadores del sector Salud. La segunda razón, complementaria a la primera, proviene del pago de bonificaciones especiales y aumento de sueldos determinados por el Ejecutivo.

No obstante, dentro de la estructura de contratación de personal se incluyó también la contratación de profesionales y técnicos bajo la modalidad de pago de servicios no personales (conocidos como CAS), en relación con el gasto de los sectores transferidos. Ahora bien, por ser una partida que dependía de los ingresos provenientes de recursos ordinarios y de las transferencias por canon, los presupuestos de pago de servicios no personales variaron de un año a otro. Si la economía iba bien, los ingresos se incrementaban; pero cuando llegó la crisis económica, los recursos destinados para la contratación de nuevo personal bajo esta modalidad cayeron considerablemente, como se aprecia en el gráfico 3.

Gráfico 3
Otra modalidad de contratación
(en millones de soles)



Las regiones que recibieron más recursos por transferencias de canon fueron las que incrementaron considerablemente sus gastos de personal bajo esta modalidad: Ancash, Cajamarca, Pasco, Cusco, La Libertad, Loreto, Piura y Tacna (ver Anexo 1). Ancash pasó de 11.2 millones en 2004 a 54.7 millones en 2009; Cajamarca, de 9.9 a 37.2; Cusco, de 8.8 a 47.2; La Libertad, de 12.0 a 43.9 en el mismo periodo.

Los incrementos en el gasto de personal dan cuenta de dos dinámicas actuantes en los gobiernos regionales. De una parte, la desarrollada bajo presión constante de la población para que los gobiernos privilegien en la contratación al personal de la región; de otra, la presión de los gobiernos regionales contra el Ejecutivo y contra otras regiones vecinas —en disputa de territorios— para beneficiarse mejor de la distribución del canon minero y petrolero.

Conflictos por un mayor presupuesto regional

La confrontación liderada por los presidentes regionales se centraba básicamente en el cuestionamiento a la ley del Presupuesto de la República. Cuestionaban, de un lado, la reducción de los montos asignados a los gobiernos municipales y, de otra, la concentración de las decisiones sobre el manejo del presupuesto en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). La bandera que levantaban era la de «descentralización del gasto» porque consideraban que estaba ocurriendo un proceso de «recentralización económica», en la medida en que el MEF se reservaba para sí el manejo del presupuesto, tanto para las inversiones

como para el gasto social. Por tal razón, los presidentes regionales y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-ANGR llamaban a «Profundizar la descentralización y participación del poder regional».

La naturaleza política de la confrontación con el gobierno central era planteada al caracterizar tal disputa como una entre dos poderes: el poder del Ejecutivo en el manejo de los recursos del presupuesto, y el poder regional, expresado en la ANGR. «Representamos al Poder Regional»¹¹, decía en sus declaraciones el presidente de la ANGR, por lo que exigía al gobierno central discutir con los presidentes regionales las propuestas de desarrollo regional y, por supuesto, los cambios en las normas de manejo presupuestal, así como la conformación de un grupo de trabajo para implementar la «descentralización fiscal».

¿Correspondía este nivel de confrontación con la dinámica de los conflictos en las regiones? ¿Era posible esta relación de poder a poder, tal como la planteaban los presidentes regionales o estaban extremando una posición que en rigor correspondía a una lucha por presupuesto? ¿Correspondía este planteamiento a una lógica del movimiento regional? Es un hecho que las regiones han incrementado considerablemente sus presupuestos anuales. Es otro hecho que el MEF ha establecido una política de disciplina fiscal para evitar un descontrol en la ejecución de los presupuestos de las instituciones públicas. Pero el problema mayor es que el proceso de descentralización lleva cerca de diez años y, como se observó desde el MEF¹², las regiones siguen dependiendo por completo de las transferencias del gobierno central, derivadas básicamente de dos fuentes: transferencias de recursos ordinarios del gobierno central y recursos provenientes de la distribución de canon, sobrecanon, regalías y aportes voluntarios de los proyectos de mineros y petroleros en operación¹³.

¹¹ Ver <http://www.angr.org.pe/eventos.php>: Pronunciamiento: Profundizar la Descentralización y Participación del Poder Regional. 9 de setiembre de 2009.

¹² Ministerio de Economía y Finanzas: «Marco Macroeconómico Multianual 2010-2012. Para continuar con el crecimiento, el empleo y la inclusión social». Aprobado en sesión del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2009.

¹³ En 2008, la mayor parte de las inversiones que realizaron los 25 gobiernos regionales fueron financiadas por dos fuentes de financiamiento: a) Recursos Determinados (43%), que provienen en gran parte de canon, sobre canon, regalías y renta de aduanas, y b) Recursos Ordinarios (41%).

El riesgo de esta política basada en los ingresos provenientes del canon consiste en que las regiones, al depender básicamente de estas transferencias, descuidan políticas regionales para incrementar la recaudación propia. Adicionalmente, el MEF considera que, en el marco de esa política de ingresos, en las regiones se está presentando un riesgo potencial de incremento del gasto con poca capacidad de supervisión y control¹⁴. Ambos factores hacen vulnerables a los gobiernos regionales a cualquier crisis de recaudación fiscal, como en cierto modo pasó con la crisis económica de 2008 y 2009: cuando los recursos se redujeron, las partidas más afectadas fueron las destinadas a la contratación de personal y de servicios a terceros. Este factor crítico, que ya había sido observado por analistas del Grupo Propuesta Ciudadana¹⁵, explica las derivaciones de tensión hacia el interior de las regiones, de un lado, y hacia disputas con regiones vecinas, de otro.

Los conflictos sociales en las regiones

El nuevo proceso de descentralización estuvo marcado, desde un inicio, por una constante de conflictos sociales que fueron extendiéndose en todo el país. Como se ha indicado, se inició en 2002 en Arequipa, con una revuelta popular contra la privatización de las empresas de servicios EGASA y EDESUR. Las privatizaciones eran consideradas herencia de la política de Fujimori¹⁶ y se las cuestionaba porque la población consideraba que sus empresas iban a ser privatizadas

¹⁴ MEF: «Marco Macroeconómico Multianual 2010-2012. Para continuar con el crecimiento, el empleo y la inclusión social».

¹⁵ «Sostenemos que en el momento actual lo más importante no es seguir presionando a un mayor gasto cuya calidad desconocemos, sino hacer el mayor esfuerzo para controlar y mejorar la calidad del mismo y para ello se necesita mejorar los sueldos de los funcionarios públicos regionales (ley de la carrera pública) y dar más impulso a la gestión por resultados haciendo que las autoridades regionales y locales hagan suya esta propuesta para implementarla a fondo». Grupo Propuesta Ciudadana: Inversiones Públicas en el 2009: Crece el gasto preocupa su calidad. Epifanio Baca Tupayachi - Alejandra Muñoz. Nota de Información y Análisis N° 2. Lima, enero 2010 http://www.participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-aa/3c6bb51ada688b58c57cb18308d59d73/nia2_2010.pdf.

¹⁶ María Isabel Remy (2005). *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

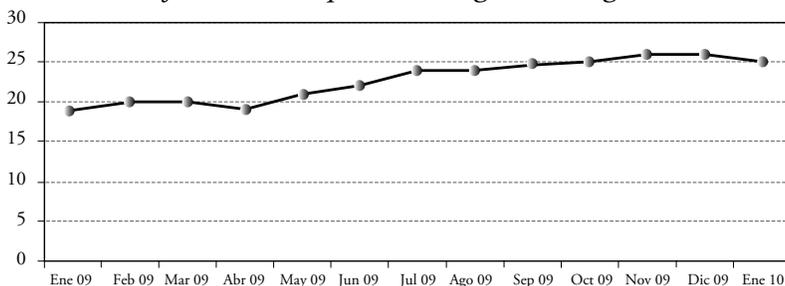
con el consiguiente despojo de recursos propios y el subsecuente incremento en los costos de los servicios. Posteriormente, nuevos y mayores conflictos sociales estremecieron el escenario político nacional; la mayor parte de ellos, desarrollados en el espacio regional, tuvieron como protagonistas a poblaciones, autoridades locales, organizaciones sociales, frentes y partidos locales.

Es cierto que las banderas de lucha de presidentes regionales y partidos y movimientos regionalistas apuntaban a una disputa con el gobierno central, básicamente en torno a mayores recursos pero, sobre todo, por un manejo más autónomo de los recursos destinados a las regiones. Pero estos objetivos, que se suponía podían fortalecer un movimiento regionalista, no tuvieron acogida en las propias poblaciones ni, menos aún, correspondieron a los intereses específicos de los líderes y de las organizaciones sociales existentes en el interior de cada región.

De acuerdo con el registro que lleva la Defensoría del Pueblo, durante 2009 los conflictos sociales originados en asuntos propios del gobierno regional se incrementaron en el curso del año, según se aprecia en el gráfico 4.

Este incremento de conflictos no se debía a la lucha entre regiones y movimientos regionales con el gobierno central. Los puntos neurálgicos eran, primero, la confrontación entre regiones en torno a territorios en disputa, por recursos provenientes del canon y por la posesión de recursos naturales y, segundo, conflictos internos entre las poblaciones de una región y sus autoridades locales y

Gráfico 4
Conflictos sociales por tema de gobierno regional



Fuente: Defensoría del Pueblo: Reportes Mensuales

regionales¹⁷. La bandera contra el centralismo y el control fiscal del Ejecutivo sobre los presupuestos regionales era una demanda ubicada en la esfera de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Pero la movilización efectiva, el conflicto real en las regiones tenía otras motivaciones, distintos actores y diferentes liderazgos...

Conflictos interregionales por el control de recursos hídricos y minerales

Los conflictos entre departamentos o provincias por los derechos sobre recursos naturales —principalmente tierras, agua o bosques— han sido una constante en la historia de los conflictos sociales en el país¹⁸. No obstante, en el periodo que se abre con la regionalización, las disputas por estos recursos alcanzaron un nivel de intensidad superior al de otras décadas.

En el centro de este tipo de enfrentamientos se halla la decisión de las poblaciones locales y de las autoridades regionales de afirmar las identidades y los derechos locales (o regionales) por encima de cualquier otro interés. A menudo, los conflictos se sustentan en la indefinición de linderos entre regiones, provincias y distritos. La responsabilidad competía al gobierno central —a través de la Oficina de Demarcación Territorial— y se esperaba que el proceso de demarcación culminara en 2011, pero los conflictos estallaron sin que los diferendos pendientes hubiesen sido resueltos por la instancia administrativa. Ante la evidencia, o la sospecha de que «otros» estarían aprovechando la riqueza de sus recursos —agua, tierras, minas, petróleo o gas— predomina en los actores del conflicto la búsqueda de presionar a las autoridades centrales y al Congreso, para lograr que «sus» derechos sean reconocidos.

¹⁷ Por fuera, se dejan aquí los conflictos socio-ambientales, que también se desarrollan en los espacios regionales y enfrentan a la población con las empresas mineras y petroleras y el gobierno central.

¹⁸ Véase al respecto el artículo de Heraclio Bonilla: «La defensa del espacio comunal como fuente de conflicto: San Juan de Ocros vs. Pampas (Ayacucho), 1940 - 1970». En Heraclio Bonilla (2005). *El Futuro del Pasado. Las coordenadas de la configuración de los Andes*, Tomo II, pp. 965 - 988. Lima: Fondo Editorial del Pedagógico de San Marcos. Instituto de Ciencias y Humanidades.

Son conflictos que movilizan a centenares de pobladores, liderados por sus autoridades regionales y sostenidos por frentes de defensa, comités de rondas o de autodefensas, y que en diversas ocasiones derivan en enfrentamientos entre pobladores y contra la policía. La zona más conflictiva en este aspecto fue el sur del país, con los conflictos que enfrentaron a Moquegua con Arequipa, Tacna y Puno, en primer lugar, y el conflicto que enfrentó a pobladores de Arequipa con Cusco, en segundo lugar.

En el caso de los conflictos por el agua, las regiones en conflictos no dudaron en afirmar que se estaba desarrollando en la región una «guerra por el agua», y así lo manifestaban como consigna los pobladores de una y otra región. «Ni una gota de agua para Arequipa», se proclamó en el caso de la movilización de pobladores de Moquegua en el conflicto por la Represa Paltiture y su defensa de las aguas del río Tambo¹⁹; «Ninguna gota de agua para Moquegua», fue la proclama agitada en las movilizaciones de pobladores de Tacna que rechazaban la modificación de la ley de Canon Minero. Como estos lemas sugieren, las disputas territoriales se manejan como si se tratara de dos pueblos enfrentados o dos identidades en disputa. Tal fue el caso del conflicto entre Arequipa y Moquegua por la zona de Chapi, uno de cuyos puntos culminantes se produjo cuando las autoridades de Moquegua, como demostración de su derecho sobre los terrenos disputados, se movilizaron a la zona en litigio e izaron la bandera de Moquegua, en defensa de la «territorialidad»²⁰. Igual

¹⁹ Un recuento sistemático de estos hechos se encuentra en: Máximo Miranda Delgado 2006: «Problema Hídrico Tambo-Moquegua. Año de protagonismo popular». <http://www.revistalapunta.com/>. Gran parte de la narración de este conflicto ha sido tomada de dicho artículo. La versión de los hechos desde el punto de vista de Moquegua se puede encontrar en la Revista Veredicto n° 4, publicada en Moquegua. Ahí se incluyó un artículo con el sugestivo título «Revive Guerra del Agua». En un blog de Moquegua se denunció: «a pesar que en plena plaza de Armas cuando se inició el conflicto del agua con Arequipa junto a sus “técnicos” decían ni una gota de agua al tambo... sobre mi cadáver, pero no le damos agua al Tambo...» (Moquegua Notimágenes. Blogspot. 23 de enero de 2007).

²⁰ «La presidenta Cristala Constantinides, acompañada del vice presidente regional, consejeros, prefecto de Moquegua, jefes sectoriales, alcaldes distritales de Mariscal Nieto y Sánchez Cerro, llegaron hasta la Mina Pampa de Cobre el pasado fin de semana. Francisco Ísmodes, asesor general de Minera Milpo, fue el encargado de recibir a la delegación en la ciudad de Arequipa, de donde se trasladaron hasta la mina Pampa de Cobre» (Revista *El Búho*).

reacción se presentó en el enfrentamiento por la disputa del distrito de Huaytire, entre Tacna y Moquegua, oportunidad en la que las marchas realizadas proclamaban defender «la integridad territorial de Moquegua», mientras que los pobladores de Tacna, movilizados por las calles de la capital departamental, lanzaban la consigna: «¡Moquegua, escucha, Huaytire es de Tacna!»

En esos procesos se han fortalecido liderazgos alternativos a las autoridades regionales y municipales; quienes pasaron a ser los referentes en la conducción y en la negociación de los conflictos fueron los presidentes de los frentes de defensa, legitimados como interlocutores válidos para la población. La radicalidad de los enfrentamientos se debe, precisamente, a la conducción de los presidentes de los frentes de defensa, que han rebasado a autoridades regionales y locales. Pero debe añadirse, a la luz de los acontecimientos, que en cierta forma la radicalidad fue el factor de cohesión de la población con sus líderes alternativos.

A la luz de los diferentes conflictos interregionales (ver Anexo 2), puede preguntarse: ¿En qué medida esta insurgencia de los liderazgos radicales en la conducción de este tipo de conflictos entre regiones, por la propiedad de los recursos o por la modificación de las normas del canon, han sido un factor que debilitó aún más los movimientos regionales?

Fue en el sur del país donde se forjaron movimientos regionalistas y proyectos descentralistas que, en el curso de los conflictos sociales devenidos enfrentamientos interregionales, terminaron por debilitarse. Sería precipitado adjudicar a la actuación de los liderazgos radicales la actual debilidad de los proyectos de integración regional. También se debe considerar la crisis de representación de los partidos nacionales y la de los liderazgos nacionales. ¿Cuándo los partidos nacionales perdieron la conducción de los movimientos regionales? Es probable que la respuesta esté en la década de los años noventa, pero la intensidad de los conflictos ha afectado más a los partidos nacionales, que han terminado arrastrados por los enfrentamientos interregionales, sin capacidad de respuesta frente a ellos, sin liderazgo reconocidos en ellos.

*Conflictos intrarregionales por demarcación territorial
y delimitación de linderos*

Si bien no son disputas que fragmentan a la región, muestran hasta qué punto el nivel de confrontación interna está calando fuertemente en los espacios locales, sobre todo entre distritos y comunidades campesinas. Paralelamente, en estos casos se evidencia que aquello que se encuentra en disputa son los liderazgos localistas, disputa que está motivada o impulsada por líderes sociales, autoridades municipales y consejeros regionales, para quienes el criterio de la identidad local pasa a ser lo determinante en el conflicto. No es, pues, solamente la búsqueda de más recursos para su localidad; es, sobre todo, la disputa por la afirmación de los liderazgos locales, enfrentados a otros líderes locales y, en menor grado, al centralismo de la capital regional y sus autoridades políticas regionales. De este tipo de conflictos los más relevantes han sido dos:

- Conflictos por demarcación territorial entre distritos de una misma región. Los problemas de demarcación estaban presentes en la mayor parte de los distritos del país; en 2003 se diagnosticó que 92% de las provincias y 79.8% de los distritos del país no se encontraban adecuadamente delimitados. Pero no todos los casos devinieron en confrontación entre pobladores o entre comuneros de la misma provincia y el mismo distrito.
- Conflictos por la disputa de yacimientos mineros. Es un enfrentamiento provocado por mineros informales que buscan posesionarse de territorios que disputan con pobladores de otros distritos. Se pretende presentar este conflicto como un tema de límites pero, en verdad, es un fenómeno frecuentemente producido por grupos de mineros informales que buscan hacerse de áreas a explotar y que pretenden legalizar su posesión bajo la apariencia de un conflicto de límites.

Los departamentos donde más conflictos internos se presentaron en los dos últimos años fueron Puno, Tacna, Cusco, Pasco y Piura, como se ve en el Anexo 3. La violencia y las muertes que se produjeron en estos enfrentamientos han constituido un elemento

nuevo que evidencia que se está frente a una acción descontrolada de pobladores, sin liderazgos, y que no corresponde a propuestas ni objetivos de naturaleza política. En ese curso se ha afianzado más el localismo de las demandas de la población y la afirmación de identidades locales basadas en un afán de disputar territorios, para obtener algún beneficio económico.

Una ilustración de tonos trágicos se encuentra en el enfrentamiento ocurrido en el distrito de Ituata (provincia de Carabaya), el 3 de octubre de 2009, donde tres pobladores fueron asesinados por un grupo de encapuchados que supuestamente provenían de Ayapata. Varias personas más resultaron heridas. Este conflicto, surgido por la contienda entre mineros informales por apropiarse de un yacimiento, fue presentado como un conflicto de límites. Lo que puede apreciarse en este tipo de enfrentamientos es la debilidad de las instancias de gobierno regional y local para el manejo de los problemas internos; debilidad que refleja la de las autoridades regionales y, sobre todo, la de alcaldes provinciales y distritales.

De esto último es prueba que la población, en la mayoría de estos conflictos, no buscara la mediación de las autoridades regionales, ni de las autoridades municipales, sino la mediación del Estado, del gobierno central o incluso del Congreso. Al no conseguir atención, la violencia fue el mecanismo predominantemente usado por las poblaciones para buscar la formación de comisiones de diálogo o espacios de negociación con las máximas autoridades de gobierno, ante la percepción de que el diálogo con sus autoridades regionales resultaba poco eficaz.

Conflictos intrarregionales en torno a la fiscalización del gobierno regional y local

En el proceso de descentralización se constituyeron las instancias formales de fiscalización de la gestión de gobierno municipal y regional, y se establecieron normas referidas a los espacios abiertos a la participación ciudadana para aprobar proyectos de inversión en los espacios locales. Sin embargo, en la dinámica de la regionalización se han desarrollado experiencias de fiscalización de las autoridades

políticas que en la práctica se convirtieron en contrapesos a la autoridad del presidente regional o del alcalde.

Por intermedio del conflicto social, las asambleas populares y los frentes de defensa han ido legitimando su existencia, al tiempo que debilitaban la legitimidad de las autoridades regionales y municipales. Con ocasión del conflicto, los presidentes de los frentes de defensa asumieron la representación de la población y se convirtieron en los interlocutores válidos de la población ante el Estado. Siendo los conflictos sociales en el interior de las regiones conflictos de definición de liderazgos, para su desarrollo se levantaba plataformas de lucha o demandas regionalistas, pero entre otros objetivos se buscaba la vacancia del presidente regional o del alcalde provincial.

Aunque no han sido muchos los casos de conflictos sociales en el interior de las regiones, sin embargo, la violencia con la que estallaban evidenció la existencia de una población que se siente excluida de las decisiones de gobierno y de los beneficios reales o aparentes de los presupuestos regionales y municipales. Es un fenómeno «donde los no incluidos, los no representados... cuestionaban la eficacia de los mecanismos de inclusión política y social»²¹ que supuestamente se debían fortalecer mediante la descentralización y la participación ciudadana en los nuevos niveles de gobierno.

«La participación conflictiva, la acción social disruptiva... decidida por fuera de la participación política y ciudadana», Remy, p. 174 alcanzó ribetes trágicos. No solo fue el caso dramático del asesinato colectivo del alcalde de Juli, ocurrido en 2004; hubo otros hechos trágicos —que son detallados al abordarse el asunto de la violencia— que evidenciaban que la descentralización ha generados nuevos tipos de conflicto social, con actores que difícilmente correspondían a un proyecto político o a una representación gremial o popular de tipo clásico.

La violencia ha sido el signo más notorio de los últimos conflictos internos en las regiones. Violencia como acompañante del reclamo que levanta plataformas con algunos puntos no negociables debido a que su resolución escapa de los espacios regionales y locales, y que tácita o explícitamente lleva en la base un cuestionamiento a la autoridad local.

²¹ María Isabel Remy, obra citada, p. 174.

Algunos de los temas críticos que movilizaron a las poblaciones para irrumpir con fuerza en los escenarios locales y regionales han sido:

- Cuestionamiento de la autoridad regional por negociar con la empresa minera proyectos que no habían considerado acciones de desarrollo en las comunidades campesinas: caso del enfrentamiento de la comunidad campesina de Cajacay (Ancash) contra la empresa minera Antamina y el gobierno regional.
- Cuestionamiento y pedido de vacancia del presidente regional de Apurímac por favorecer a la provincia de Andahuaylas, contraviniendo acuerdos adoptados en la asamblea de presupuesto participativo; enfrentamientos violentos en la ciudad de Abancay por la decisión de financiar la construcción de un hospital en la provincia de Andahuaylas.
- Enfrentamientos de la población contra el gobierno regional en torno a la exigencia de ser incluida en los proyectos de inversión, que movilizó a pobladores en la provincia de Yunguyo y Santa Rosa (Puno), Yanaoca (Cusco), Huamachuco (La Libertad). Estas movilizaciones iban acompañadas de la consigna de vacancia de la autoridad regional.
- Enfrentamientos de pobladores y organizaciones de rondas contra concesiones mineras y contra mineros informales. Estos conflictos se presentaron en la provincia de Acomayo (distritos de Sangarará, Pomacanchi, Acopia); en el distrito de Ananea, provincia de San Antonio de Putina (Puno); en el distrito de Algamarca, provincia de Cajabamba (Cajamarca); en el «Cerro El Toro» en Huamachuco, La Libertad, entre los casos más importantes.
- Enfrentamiento de comunidades nativas exigiendo al gobierno regional apoyo para su desarrollo: cuenca del río Curaray, Distrito del Napo, provincia de Maynas.

Violencia y muerte en los conflictos sociales

El rasgo más dramático de este periodo de conflictos en las regiones fue el carácter violento con el que se manifestaron los actores

en disputa, con saldos trágicos de muertos y heridos que se fueron incrementando al ritmo que los conflictos sociales crecieron. La violencia ha sido un método utilizado por aquellos excluidos de los beneficios de la distribución de recursos del presupuesto regional o local. Entre la violencia de la población movilizadora y la violencia de la reacción de las fuerzas policiales, se fueron afirmando visiones y discursos que convalidaban o justificaban las acciones violentas y sus consecuencias.

A través de la radicalidad de la protesta se ha ido consolidando la visión de que es por esta vía que se hace visible, ante la opinión pública y el Estado, la demanda de la población. Es por esta vía que se obliga al Estado y a otros actores sociales a la resolución inmediata de una demanda que vía los canales regulares de negociación no tendría fin. Cuanto más radical sea la protesta, la posibilidad de éxito se imagina mayor; un éxito que no es medido por la resolución positiva de la demanda sino por la visibilidad del hecho y por el reconocimiento como actor válido del actor que reclama y por la instalación de mesas de negociación, aunque no se tenga la certeza de que allí se solucione la demanda.

Desde la marginalidad de los actores, interpreta Remy (2005), la forma más eficaz de centrar la atención del Estado y de la opinión pública en su demanda es la acción violenta. Esta forma de encarar el conflicto se hizo a costa de la vida de los manifestantes y también de la policía, lo que dejó una secuela de muertos por violencia entre 2006 y 2009²². Las cifras de «muertes por violencia social y subversiva»²³, que presenta el cuadro 1, no incluyen, claro está, las

²² El registro ofrecido se inicia en enero de 2006 y termina en diciembre de 2009. Los registros de casos de violencia con muerte durante el periodo 2001-2005 son bastante imprecisos. Recién en 2006 es posible contar con información trabajada de manera sistemática por la Defensoría del Pueblo.

²³ La denominación «muerto por violencia social» se usa aquí para identificar los casos resultantes de enfrentamientos de manifestantes contra la policía durante bloqueos de carretera e invasiones de terrenos; enfrentamientos entre pobladores por disputas de terrenos; disputas de comunidades por linderos; muertos producidos debido a las acciones subversivas y producidos en el enfrentamientos con cocaleros.

ocasionadas por la delincuencia común ni las producidas en el enfrentamiento entre bandas²⁴.

Cuadro 1. Muertes por causa de la violencia social y subversiva, 2006-2009

| Año | Violencia social | | Violencia subversiva | | Total General |
|--------------|------------------|---------------------|----------------------|---------------------|---------------|
| | Civiles | Policías / soldados | Civiles | Policías / soldados | |
| 2006 | 16 | 1 | 43 | 5 | 65 |
| 2007 | 27 | 1 | 27 | 12 | 67 |
| 2008 | 27 | 8 | 31 | 29 | 95 |
| 2009 | 39 | 27 | 18 | 26 | 110 |
| Total | 109 | 37 | 119 | 72 | 337 |

Elaboración del autor sobre la información de los Reportes mensuales de la Defensoría del Pueblo y de la revisión de la información de diarios regionales y de circulación nacional.

El saldo trágico afectó a civiles y militares: 228 civiles fallecieron como resultado de los conflictos sociales o asesinados por Sendero Luminoso; 109 policías y soldados fueron muertos en los conflictos sociales o asesinados por Sendero Luminoso. La violencia subversiva causó 201 muertos; la violencia social ocasionó un total de 146 muertos.

Muertes por la violencia subversiva y el narcotráfico

El hecho de que 56.7% de los muertos sean producto de enfrentamientos producidos en el marco de la lucha contra Sendero Luminoso o contra el narcotráfico evidencia que ambos fenómenos han alcanzado un nivel de eficacia en la respuesta a operativos policiales y

²⁴ El caso de las muertes (asesinatos, la mayoría de ellos) entre trabajadores de construcción civil han sido consideradas aquí como acciones de bandas delincuenciales y no forman parte de los muertos por conflictos sociales. Según los reportes del diario *Perú 21*, en 2009 se produjeron 30 muertos, y en enero de 2010 otros 4, en enfrentamientos entre facciones de los sindicatos de trabajadores de construcción, debido al cupo de trabajadores en las obras o disputas por el cobro de los cupos. *Perú 21*, 17.1. 2010. <http://peru21.pe/noticia/399485/obras-lima-manos-mafias>.

militares. Cabe señalar, sin embargo, que el mayor número de civiles muertos por la violencia senderista y el narcotráfico no se produjo como consecuencia de enfrentamientos con la policía y militares, sino debido a los asesinatos de pobladores cometidos por Sendero Luminoso. 72% de los muertos civiles en 2009 fueron asesinados por Sendero Luminoso; todos eran comuneros o jóvenes pobladores de caseríos de extrema pobreza. Los asesinatos cometidos por el grupo subversivo fueron ejecutados con el mismo estilo con el que solían hacerlo en la época del mayor terror senderista: de un balazo en la cabeza, delante de sus familiares, colocándoles un cartel que advierte a la población acerca de lo que espera a quien se rebele o los acuse. A los 53 civiles muertos asesinados por Sendero Luminoso se deben sumar 72 policías y soldados asesinados. En total 125 personas fueron muertas por Sendero Luminoso, 65.4% del total (191), frente a 66 senderistas que fueron muertos en acción²⁵.

Si vemos la geografía del conflicto, notamos que la mayoría de estos hechos se desarrollaron en las mismas zonas donde operó Sendero en las décadas de los años ochenta y noventa. En Ayacucho ocurrieron 37.1% de las muertes, en Junín 21.4%, en Huánuco 19.9%, en Huancavelica 13.0% y en San Martín 6.2%, como se aprecia en el Anexo 5.

Enfrentamientos de la población y comunidades

La violencia social fue letal y sugiere que se ha llegado a desvalorizar la vida cuando se trata de los reclamos de la población. Suman 145 los muertos en los últimos cuatro años. 74.5% de ellos fueron civiles y 25.5%, policías. La cifra de heridos llega a 632, de los cuales 70.9% son civiles y 29.1% militares²⁶.

²⁵ Según denuncia de la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), seis comuneros fueron confundidos con militantes de Sendero Luminoso y fueron ejecutados.

²⁶ La mayoría de los heridos lo son usualmente de bala o por impacto de bombas lacrimógenas. No se conoce la evolución del estado de las personas que en un momento inicial fueron reportadas como heridos; se desconoce si murieron o si quedaron con una discapacidad de por vida.

Cuadro 2. Muertos y heridos por causa de la violencia social, 2006-2009

| Año | VIOLENCIA SOCIAL | | | | Total muertos | Total heridos |
|--------------|------------------|------------|-------------------|------------|---------------|---------------|
| | Civiles | | Policías/soldados | | | |
| | Muertos | Heridos | Muertos | Heridos | | |
| 2006 | 16 | 112 | 1 | 63 | 17 | 175 |
| 2007 | 27 | 45 | 1 | 76 | 28 | 121 |
| 2008 | 27 | 12 | 8 | 34 | 35 | 46 |
| 2009 | 39 | 279 | 27 | 11 | 65 | 290 |
| Total | 109 | 448 | 37 | 184 | 145 | 632 |

Elaboración del autor sobre la información de los Reportes mensuales de la Defensoría del Pueblo y consulta a los diarios nacionales.

El incremento constante del número de civiles muertos es llamativo. La mayoría de ellos fueron producto del enfrentamiento con la Policía Nacional en acciones vinculadas a huelgas o en bloqueos de carreteras. En estos casos, la población movilizada se arriesgó a un enfrentamiento del que podían resultar, como en efecto resultaron, muertos o discapacitados. Pero también estuvieron dispuestos a agredir a los policías, como se deduce del número creciente de policías fallecidos en estos episodios. No todos los casos de policías muertos se explican por el conflicto de Bagua, si bien este fue el caso más duro. Otros 13 casos se produjeron en diversas regiones del país. A pesar de que a partir de 2006 se dictaron normas drásticas para frenar las acciones de violencia, los enfrentamientos no disminuyeron. Por el contrario, las cifras de policías heridos y muertos crecieron en 2006 y 2007, y el número de policías muertos creció tanto en 2008 como en 2009. Esta tendencia pone de manifiesto una lógica, de los grupos involucrados en los conflictos sociales, que busca el enfrentamiento y la violencia a cualquier costo.

La geografía de la violencia social, con los saldos trágicos conocidos, en 2009 no se redujo solo a lo acontecido en Bagua, si bien en esa región se produjeron 23.3% del total de muertos y 32.6% de los heridos. Las acciones de violencia se dan por igual en la selva como en la sierra (Cajamarca tuvo el 11.6% de los muertos) y en la costa

(La Libertad y Lima tuvieron 9.6% cada uno). No son solo acciones locales las que generan muertos: también se presentaron en los paros nacionales y en el Paro Nacional Amazónico de 2008.

Ahora bien, no es solo el enfrentamiento entre policías y manifestantes lo que explica el número de víctimas. Al revisar los casos, encontramos que no todas las muertes fueron producidas por enfrentamiento con la policía. Se produjeron también por enfrentamientos entre comuneros debido a disputas de tierras; por enfrentamiento de comunidades nativas contra colonos, o de comuneros contra mineros informales; por acción de manifestantes contra pobladores que se encontraban circunstancialmente en la zona de conflicto, entre otros casos.

Cuadro 3. Casos de enfrentamientos entre pobladores

| Causa de las muertes | Número |
|--|--------|
| Enfrentamiento de comunidades nativas contra colonos | 1 |
| Enfrentamiento entre comuneros | 2 |
| Protestas por resultados electorales | 2 |
| Enfrentamiento de comuneros contra mineros informales | 6 |
| Protestas contra la presidenta de un gobierno regional | 1 |
| Muerte generada por productores de coca contra trabajadores del CORAH | 1 |
| Atentado contra un opositor a la mina | 1 |
| Impacto de piedra tirada por manifestantes | 1 |
| Muerte por asfixia de mineros informales | 6 |
| Asesinato de ex dirigente de rondas | 1 |
| Asesinato de siete personas: sospechan de alcalde | 7 |
| Enfrentamientos contra una minera por parte de trabajadores de service | 1 |
| Disputa por propiedad de terrenos de concesión minera | 1 |
| Envenenamiento de trabajador municipal | 1 |
| Asesinato de joven confundido como manifestante | 1 |
| Por protestas contra decisión de municipio | 1 |
| Por saqueo de alimentos | 1 |
| Muerte por delincuentes | 1 |
| Muertes por acción de comuneros que demandan terrenos de minas | 3 |
| Ataque a instalaciones de minera Majaz | 4 |

La geografía de la violencia

Al examinar la localización de los conflictos con un mayor número de muertes derivadas, surge una correspondencia con el escenario de la violencia del periodo de la violencia subversiva y contrasubversiva. En el cuadro 4 puede comprobarse que en las regiones de Ayacucho, Huánuco, Junín, Huancavelica y San Martín se produjeron 61.4% de los muertos, ya por sea por violencia social o por la violencia subversiva. Sigue en importancia la región Amazonas, donde se produjo 10.1% del total de muertos. Vale decir que seis regiones concentran 71.5% del total de muertes de este tipo acontecidas en el país.

Las muertes en estas regiones se explican, de un lado, por la reactivación de las acciones de Sendero Luminoso y, de otro, por las acciones armadas de cocaleros ligados al narcotráfico que se han enfrascado en una disputa por el control de territorios para imponer su dominio político y militar del territorio y del tráfico de drogas. Pero cierto número de muertes producidas en esas zonas también ocurrieron con ocasión de marchas y bloqueos de carreteras en los que se protestaba contra las autoridades locales y regionales.

Ahora bien, en zonas donde no había una tradición de conflictos sociales irrumpieron casos que sorprendieron por la violencia acompañante y por el elevado número de víctimas resultante de los enfrentamientos. Es el caso de la región La Libertad, donde hubo 14 muertos por conflictos durante el periodo examinado —sin incluir los asesinatos de supuestos delincuentes atribuidos a supuestos «escuadrones de la muerte»—, a partir de enfrentamientos entre pobladores y autoridades municipales, o entre mineros y comuneros, que alcanzaron consecuencias trágicas. En regiones como Lima (14 muertos), Piura (7 muertos), Lambayeque (4 muertos), los enfrentamientos producidos por la oposición a la minería, las disputas de tierras y huelgas y marchas de pobladores y mineros generaron saldos mortales.

En el recuento pormenorizado de las acciones violentas aparece como una constante que el enfrentamiento de las poblaciones movilizadas contra la policía era concebido instrumentalmente, como vía para encontrar una salida al conflicto; para arribar a una posible negociación, el costo —visto socialmente como necesario— era el

Cuadro 4.
La geografía de la violencia social, 2006-2009

| Lugar | Total de muertos | % muertos |
|--------------------|------------------|--------------|
| Amazonas | 34 | 10.1 |
| Ancash | 4 | 1.2 |
| Apurímac | 3 | 0.9 |
| Arequipa | 3 | 0.9 |
| Ayacucho | 76 | 22.6 |
| Cajamarca | 17 | 5.0 |
| Cusco | 4 | 1.2 |
| Huancavelica | 25 | 7.4 |
| Huánuco | 45 | 13.4 |
| Ica | 1 | 0.3 |
| Junín | 45 | 13.4 |
| La Libertad | 14 | 4.2 |
| Lambayeque | 4 | 1.2 |
| Lima | 14 | 4.2 |
| Loreto | 1 | 0.3 |
| Pasco | 1 | 0.3 |
| Piura | 7 | 2.1 |
| Puno | 7 | 2.1 |
| San Martín | 16 | 4.7 |
| Tacna | 2 | 0.6 |
| Ucayali | 1 | 0.3 |
| Paro Nacional | 6 | 1.8 |
| Nacional Amazónico | 7 | 2.1 |
| Total | 337 | 100.0 |

enfrentamiento, aun a costa del saldo trágico que podría producir. Esta disposición al enfrentamiento explica, en parte, los resultados trágicos de civiles y policías muertos.

Al mismo tiempo, el elevado número de muertes se debe a la decisión de la policía de usar la fuerza para desalojar una vía, cortar una marcha o disgregar una multitud. Podría sostenerse que esta actuación de la policía corresponde a la aplicación de las leyes de «criminalización de la protesta social»²⁷, puestas en vigor entre diciembre 2007 y julio 2008. No obstante, los datos estadísticos examinados revelan que, luego de entrar en vigencia esas normas, no se redujo el número de conflictos, ni los manifestantes resultaron amedrentados para movilizarse, ni el saldo trágico de las confrontaciones disminuyó.

En esta fase de conflictos sociales y violencia creció una forma de desarrollo de los enfrentamientos carente de control y de liderazgos por parte de quienes supuestamente encabezaban o lideraban a las organizaciones sociales en conflictos. Quienes estaban al frente de la confrontación ya no eran dirigentes de los gremios o de las organizaciones sociales sino grupos operativos, desligados o desvinculados de los gremios o partidos que asumían la confrontación por su propia cuenta. Eso se vio con mucho más claridad en los enfrentamientos en Moquegua, Tacna, Bagua y Cusco²⁸.

²⁷ El decreto legislativo 982 da inmunidad a las fuerzas policiales y militares en uso de armas reglamentarias que cause lesiones o muertes; el DL 983 que regula la declaración de testigos en esos casos; el DL 988 norma el procedimiento para adoptar medidas excepcionales de limitación de derechos en investigaciones fiscales preliminares; el DL 989 regula la intervención de la Policía Nacional y el Ministerio Público en la investigación preliminar del delito; y la ley 29166 establece reglas de empleo de la fuerza por parte del personal de las fuerzas armadas en el territorio nacional.

²⁸ En el conflicto social en Moquegua de junio 2008, se evidenció que quienes llevaban la conducción eran los frentes de defensa y comités de luchas liderados por reservistas del Ejército; igual pasó en el conflicto de Bagua 2009, donde los comités de rondas y grupos de reservistas lideraron la confrontación. En ambos casos, ellos tenían sus propios mandos quienes conducían la confrontación independientemente de sus gremios o movimientos políticos.

Consecuencias de los conflictos sociales

Ocho años después de iniciado el proceso de descentralización, el resultado producido en las regiones ha tomado un curso distinto del que se imaginó. Si bien se ha producido una efectiva transferencia de competencias y de recursos a las regiones, se ha incrementado significativamente el número de conflictos sociales en ellas. Como se ha indicado, la mayoría de estos conflictos no se desarrollaron en contra del Estado centralista, ni fueron expresión de movimientos regionalistas o descentralistas. El nuevo curso orientó la conflictividad hacia disputas entre regiones y contiendas en el interior de los gobiernos regionales y locales.

A partir del análisis efectuado, se puede proponer dos tesis explicativas de tal resultado:

- Las transferencias de los recursos provenientes del Estado —vía traslado de recursos ordinarios y de aquellos provenientes de canon, sobrecanon, regalías y otros medios derivados de la explotación de los recursos naturales de las regiones— profundizaron las inequidades existentes en el interior de regiones y provincias.
- Las disputas por los recursos provenientes de canon —minería, petrolero o del gas— sobrecanon y regalías, debilitaron la integración regional y fragmentaron la representación de partidos y movimientos regionales. El canon ha sido un factor generador de contiendas que derivaron en enfrentamientos entre distritos y entre regiones, lo que en definitiva ha contribuido a la debilidad de la construcción de espacios de integración regional. Se fortalecieron, en cambio, liderazgos de caudillos y de organizaciones sociales caracterizados por discursos y propuestas de afirmación local, de construcción de identidades localistas, de forja de movimientos en oposición, no al gobierno central, sino a quienes quieran aprovechar y beneficiarse de recursos que se considera pertenecientes a la localidad o región²⁹.

²⁹ PRODES (2009). *Proceso de Descentralización 2008. Balance y Recomendaciones*. Lima: Proyecto USAID Perú Pro Descentralización.

Identities locales y «departamentalismo»

De un lado, la afirmación de la identidad localista, distrital o regional, en procura de beneficiarse del recurso natural y del canon y las regalías proveniente de la explotación minera o petrolera en realidad fortaleció la dependencia de las regiones de las transferencias del gobierno central. De otro lado, que este fenómeno de las disputas entre regiones por una redistribución del canon terminó con las posibilidades de construcción de proyectos regionales y con las expectativas de integración regional que se había establecido en las leyes de regionalización.

La creación de 25 circunscripciones territoriales, como si fueran gobiernos regionales, ha terminado fortaleciendo el centralismo, pero de un centralismo no solo ejercido desde Lima sino también desde las propias capitales regionales. Las poblaciones del interior percibían y perciben a esas capitales regionales como parte de un sistema de dominación burocratizado, sin vinculación con centros poblados y distritos que siguen sin reconocerlas como instancia apropiada para la resolución de sus demandas.

En este proceso no se fortalecieron identidades regionales, sino chauvinismos localistas y visiones estrechas que han cerrado el paso a cualquier proceso de integración regional. Los pobladores movilizados, así como sus líderes que conducían los conflictos en las regiones, fueron afirmando visiones localistas e identidades «departamentalistas», en desmedro de visiones compartidas de integración regional. Los liderazgos locales surgidos de este proceso de conflictos han fragmentado y debilitado proyectos regionalistas, para dar paso a proyectos de alcance provincial o departamental, desvinculados de proyectos políticos regionales y/o nacionales.

Sin duda, uno de los factores que cortó los procesos de integración regional es la «existencia de personas que no están dispuestas a perder poder político y representatividad»³⁰. Esto explica que los

³⁰ El estudio mencionado señala que en el caso del conflicto en Arequipa, los líderes entrevistados reconocían la falta de liderazgo político en el sur y señalaban que esta era una manifestación de la mirada «cortoplacista» de sus dirigentes políticos. Esto, porque la alternativa de construir una visión compartida macro regional probablemente sea una decisión correcta pero antipopular que perjudicaría sus intereses propios.

conflictos sociales en las regiones devinieran en disputas de poder entre grupos, movimientos y partidos políticos, cuya manifestación más alta ha sido el fortalecimiento del «departamentalismo», opuesto a todo proyecto político integrador en espacios macroregionales. Los gobiernos regionales y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, como espacios de coordinación, no han podido neutralizar esa tendencia al «departamentalismo» como estrecho proyecto político.

La Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE) se han constituido en espacios de coordinación de los municipios, pero tampoco han logrado articular movimientos con capacidad de presión sobre el gobierno central para fortalecerse como instituciones intermedias del Estado.

Las disputas internas por recursos

Entre 2006 y 2009, los recursos de canon, sobrecanon, regalías y participaciones beneficiaron en mayor medida a regiones como Ancash, Tacna, Cusco y Arequipa y Lima, donde se encuentran los mayores proyectos de explotación minera. En un segundo grupo de regiones beneficiadas se encuentran Pasco, Moquegua, Cajamarca, Piura, La Libertad y Puno. Como se aprecia en el cuadro 5, unas y otras vieron crecer sus ingresos —en algunos casos, como Ancash y Tacna, de manera espectacular—, haciendo posible una práctica de gobierno marcada por el personalismo en la gestión, a cargo de los presidentes regionales.

En este marco ha quedado fuera cualquier interés de compartir esos recursos con otras regiones. Incluso en una región, distritos y provincias directamente beneficiados con el canon afirmaron prácticas excluyentes. En entrevistas realizadas a líderes locales, durante el estudio de PRODES ya citado —realizado en las regiones de Arequipa, Cajamarca, Lambayeque y Tacna, que gozaron de mayores recursos por el canon minero—, se encontró que los actores locales tenían «poco o nula predisposición hacia la integración con otros departamentos, ello debido a que se tendría que diseñar un nuevo

Cuadro 5. Canon, sobrecanon, regalías y participaciones, por regiones (%), 2006-2009

| REGIONES | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 |
|-------------|------|------|------|------|
| Ancash | 17.5 | 18.7 | 12.0 | 6.5 |
| Tacna | 11.6 | 12.1 | 15.1 | 6.8 |
| Cusco | 10.8 | 11.8 | 12.1 | 13.5 |
| Arequipa | 6.5 | 4.5 | 2.3 | 1.6 |
| Lima | 6.3 | 5.2 | 5.8 | 7.0 |
| Pasco | 5.9 | 6.1 | 4.5 | 1.1 |
| Moquegua | 4.8 | 6.5 | 11.0 | 8.8 |
| Cajamarca | 4.4 | 5.2 | 8.0 | 9.5 |
| Piura | 4.4 | 4.0 | 4.5 | 7.8 |
| La Libertad | 4.1 | 3.6 | 2.6 | 0.6 |
| Puno | 3.4 | 2.6 | 1.6 | 4.0 |

Fuente: MEF — Transparencia Económica. www.mef.gob.pe

esquema distributivo de los recursos del canon». Y se concluye en que «En base a los hallazgos analizados se puede señalar que el canon minero desalienta la articulación departamental pero también lo hace en el nivel provincial y distrital, pues estos ámbitos no desean perder ni compartir los beneficios del canon minero con otras jurisdicciones»³¹. Tanto las autoridades regionales como las poblaciones locales afirman la defensa de estos recursos como suyos y no están dispuestos a compartir los beneficios con otras regiones, provincias o distritos.

Aunque no se ha demostrado una relación causal entre las disputas por el canon y los resultados del referéndum que denegaron la constitución de espacios de integración regionales, sí es posible constatar que la mayor parte de los conflictos interregionales corresponden a contiendas en torno a la distribución del canon (ver Anexo 2). En la medida en que el canon constituya el componente

³¹ PRODES (2009). *Desafíos de la Integración Regional - Evaluación Rápida de Campo Octubre 2009*. Lima: Proyecto USAID Perú Pro Descentralización, p. 32.

principal de los ingresos de las regiones, es improbable que se den las condiciones para procesos de integración regional; y, peor aún, es probable que sigan produciéndose enfrentamientos, en el interior de cada región, entre distritos que pugnan por alcanzar un beneficio mayor en la distribución de los recursos.

¿Somos un país violento?

En el Perú se ha reflexionado poco sobre la violencia en los conflictos sociales. Aunque el país no ha llegado a los niveles de violencia social de México y Colombia, en la reiteración de conductas y prácticas violentas de los últimos años han aparecido discursos y prácticas que justifican la violencia como forma de alcanzar sus objetivos, estén estos referidos a la atención de sus demandas o a la contención de la protesta social.

La violencia se ha banalizado, afirma Arnold Kraus reflexionando sobre la violencia en México: «El triunfo de la violencia radica precisamente en que nos hemos acostumbrado a ella... El meollo del discurso radica en la violencia como costumbre y en la interpretación de quienes la ejercen: banal, trivial, insustancial y, en muchas ocasiones, lo que es peor, necesaria y justificada», concluye³².

Algo así puede estar ocurriendo en el Perú, en medio de un cuadro de violencia y muerte producido durante los conflictos sociales, en el que resalta la naturalidad con la que los hechos son asumidos por diferentes actores sociales y políticos. La violencia es justificada por unos como mecanismo para obligar al Estado y a los otros actores del conflicto a ceder ante la presión y la movilización³³; y por otros, para contener las movilizaciones y protestas sociales, a cuyos protagonistas acusan de ser agentes anti-sistema o elementos de un complot contra las inversiones

Comunicados y volantes de diversas organizaciones regionales en conflicto amenazan producir otros «bazuco» —refiriéndose al

³² Las referencias son del artículo de Arnold Kraus: «La banalidad de la violencia». *La Jornada*. 9 de diciembre de 2009. México.

³³ El hecho de que la población grite «¡El miedo se acabó!» no es una simple frase, al ser acompañada de jornadas violentas de agresivas protestas.

número de víctimas civiles y policiales— en el caso de no ser atendida su reclamación; declaraciones, editoriales y columnas de opinión piden restaurar a cualquier precio el orden y el principio de autoridad, aun a costa de pasar por encima de principios constitucionales o del estado de derecho³⁴.

En la ciudadanía, el efecto de este clima de violencia, discursivo y fáctico, es probablemente de poca valoración de la democracia y de los espacios establecidos en ella para la concertación y la participación ciudadana. En el estudio realizado por el PNUD sobre la democracia en el Perú, se mostró que solo un 52.8% de la población consideraba que la democracia era necesaria para el progreso y se encontró que la población de menores ingresos tenía proclividad a las soluciones radicales, mientras que los más educados se identificaban con la frase «Al Perú no lo compone nadie»³⁵. La percepción de la población sobre la democracia y la violencia ha sido evidentemente reforzada con el curso de los acontecimientos de los conflictos sociales en las regiones.

La violencia no debe ser atribuida, pues, solo a la falta de diálogo entre los actores o a limitaciones existentes en los espacios de negociación. Un factor clave que explica este incremento constante de la violencia en los conflictos pertenece a la cultura ciudadana y consiste en la voluntad de los actores en conflicto de producir el enfrentamiento, de generarlo como única o principal forma de imponer sus puntos de vista.

³⁴ Véase la noticia publicada por el diario *Gestión* de 17 de mayo de 2010: «La AIDSESEP amenaza con hechos más violentos que el “Baguazo”». Es frecuente encontrar en comunicados de CONACAMI - FENAMARPE y otros gremios la asociación de la radicalidad de la protesta y el enfrentamiento inevitable con lo acontecido en Bagua; a eso se le denomina «Baguazo». Por el otro lado, en el periodismo más conservador, que se expresa en el diario *Correo*, se han publicado artículos en la columna LA ORTIGA, de Andrés Bedoya Ugarteche, que se refiere a la tragedia acontecida en Bagua en los términos siguientes: «¡Pobrecitos chunchos! y otras torpezas». *Correo*, 13 de junio de 2009.

³⁵ PNUD (2006). *La Democracia en el Perú. El mensaje de las cifras*. Lima, marzo. En este informe se dice: «La violencia tiene sus partidarios y justificadores, en proporciones no desdeñables: 29,4% que equivalen a unos 4,7 millones de personas la consideran necesaria para ejercer la autoridad y 29,2% necesaria para defender al pueblo» (p. 72).

ANEXO 1

PRESUPUESTO REGIONAL PARA LA CONTRATACIÓN DE
PERSONAL BAJO OTRAS MODALIDADES (EN MILLONES DE SOLES)

| Departamento | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|
| 01: Amazonas | 6.4 | 6.9 | 10.2 | 17.8 | 49.1 | 13.9 | 15.5 |
| 02: Ancash | 11.2 | 10.0 | 14.0 | 56.4 | 451.7 | 54.7 | 33.1 |
| 03: Apurímac | 5.5 | 7.6 | 9.5 | 34.7 | 89.6 | 25.9 | 19.6 |
| 04: Arequipa | 16.6 | 8.8 | 10.5 | 22.2 | 40.5 | 24.0 | 27.6 |
| 05: Ayacucho | 6.2 | 6.0 | 14.7 | 28.4 | 60.9 | 22.1 | 17.3 |
| 06: Cajamarca | 9.9 | 12.7 | 31.3 | 40.9 | 76.0 | 37.2 | 29.2 |
| 07: Callao | 44.2 | 58.5 | 82.1 | 99.3 | 171.4 | 110.9 | 106.2 |
| 08: Cusco | 8.8 | 10.9 | 17.1 | 34.0 | 88.0 | 47.2 | 35.5 |
| 09: Huancavelica | 6.9 | 7.1 | 16.7 | 39.5 | 68.0 | 28.0 | 26.7 |
| 10: Huanuco | 4.4 | 4.8 | 9.1 | 23.3 | 43.8 | 21.7 | 28.2 |
| 11: Ica | 7.2 | 7.9 | 8.6 | 15.6 | 30.6 | 12.2 | 11.4 |
| 12: Junin | 10.1 | 10.7 | 18.4 | 29.6 | 57.8 | 30.3 | 26.2 |
| 13: La Libertad | 12.0 | 11.6 | 19.7 | 32.0 | 82.2 | 43.9 | 34.8 |
| 14: Lambayeque | 10.3 | 9.0 | 31.5 | 29.7 | 62.5 | 26.8 | 20.2 |
| 15: Lima | 13.8 | 9.4 | 21.1 | 40.5 | 114.5 | 54.2 | 53.9 |
| 16: Loreto | 22.7 | 24.0 | 42.2 | 51.3 | 108.6 | 62.8 | 38.5 |
| 17: Madre De Dios | 2.4 | 2.5 | 5.1 | 5.7 | 12.5 | 12.3 | 12.7 |
| 18: Moquegua | 2.1 | 2.1 | 8.1 | 28.7 | 48.1 | 10.6 | 7.0 |
| 19: Pasco | 2.7 | 2.6 | 7.9 | 12.8 | 25.4 | 10.3 | 11.1 |
| 20: Piura | 13.7 | 13.3 | 41.6 | 59.5 | 92.0 | 40.5 | 37.4 |
| 21: Puno | 10.0 | 6.9 | 16.2 | 18.5 | 42.7 | 23.8 | 19.2 |
| 22: San Martín | 7.1 | 7.2 | 17.1 | 58.7 | 74.1 | 24.2 | 17.4 |
| 23: Tacna | 4.6 | 5.2 | 9.6 | 28.4 | 102.2 | 15.5 | 20.5 |
| 24: Tumbes | 4.7 | 4.9 | 26.1 | 29.4 | 23.4 | 19.6 | 9.9 |
| 25: Ucayali | 8.1 | 8.9 | 12.7 | 25.2 | 50.7 | 27.5 | 22.5 |
| Total | 252.6 | 260.8 | 502.4 | 863.0 | 2067.7 | 801.3 | 682.9 |

Fuente: MEF. Transparencia Económica. Consulta de Ejecución de gasto

ANEXO 2

DISPUTAS INTERREGIONALES

| Regiones en disputas | Tema | Estado de la cuestión |
|---------------------------|--|--|
| Ayacucho/ Huancavelica | La comunidad de Ccarhuacc Licapa (Ayacucho) denuncia que sus terrenos fueron invadidos por la comunidad de LLillinta Inghuasi de la región Huancavelica. | Terrenos en disputas |
| Ayacucho/ Arequipa | Conflicto por la represa Angascocha y la distribución del agua para el valle del Yauca. Enfrenta a juntas de usuarios de la cuenca del Yauca (Arequipa), las comunidades campesinas Coracora y Chumpi, provincia de Parinacochas, y la comunidad campesina Chaviña, provincia de Lucanas. | La región Ayacucho ha iniciado la construcción de la irrigación Angascocha Chumpi. |
| Arequipa/Puno | Autoridades de Puno cuestionan la inscripción de los terrenos de empresa EGASA para la construcción de la Presa Bamputañe (Proyecto: Sistema de Regulación Hídrica de la Cuenca del Río Sumbay), en los registros públicos de Arequipa, cuando en realidad estos se ubicarían en la región Puno. | Pendiente de resolución. |
| Arequipa/Cusco | Conflicto por límites de la localidad de Pulpera Condes, ubicada en la frontera de los distritos de Santo Tomás (Chumbivilcas) y Cayarani, (Condesuyos), entre las provincias de Chumbivilcas (Cusco) y Condesuyos (Arequipa). | Acuerdos entre gobiernos regionales. |
| Arequipa/Cusco | Oposición del gobierno regional de Cusco y de organizaciones sociales de Espinar a la construcción de la represa de Angostura y al proyecto Majes Siguan II. | No hay acuerdo. Conflicto activo. |
| Moquegua/Puno | Conflicto por diferencias limítrofes entre las regiones de Puno, distrito de Acora, y Moquegua (provincia de Mariscal Nieto), debido a problemas por demarcación territorial (sector Pasto Grande). | Ambas regiones aprobaron ordenanzas regionales para constituir el centro poblado Pasto Grande. |
| Moquegua/ Arequipa | Conflicto por la construcción de la Presa Paltiture, considerada como una opción para la demanda de agua existente en ambas regiones. | Conflicto impidió construcción. |

| Regiones en disputas | Tema | Estado de la cuestión |
|----------------------|---|--|
| Moquegua/Arequipa | Enfrentamiento entre juntas de usuarios de riego de Moquegua y Arequipa y sus respectivos gobiernos regionales, que no lograron encontrar solución a la demanda de agua para los usuarios del Valle de Tambo. | Acuerdos entre Juntas de Usuarios. |
| Moquegua/Arequipa | Conflicto por las minas de Polabaya o minas de Chapi. Moquegua reclama como suya una zona donde se encuentra un yacimiento minero denominado «Mina Chapi». La región Arequipa considera que esa zona pertenece a su distrito de Chapi. | No resuelto. |
| Moquegua/Tacna | Zona de disputa: Centro poblado de Huaytiri. Conflicto por diferencias limítrofes entre las regiones de Tacna y Moquegua, estimulados por beneficios económicos provenientes de existencia de recursos mineros | No resuelto. |
| Moquegua/Tacna | La población de Moquegua reclamó la distribución equitativa de los recursos provenientes del canon minero por la explotación económica de los yacimientos mineros de Cuajone y Toquepala de propiedad de SPCC. La distribución se realiza de acuerdo al D.S. 005-2004-EF, Reglamento de la ley de canon | Resuelto con la modificación de la ley de canon. |
| Lima/Ica | Disputa por las Pampas de Melchorita. Empresa PERU LNG adquirió un terreno para construir una planta de licuefacción de gas en Pampa Melchorita Se generó un enfrentamiento entre pobladores de Nuevo Ayacucho (Cañete) y pobladores de Chincha. | No resuelto. |

ANEXO 3 CONFLICTOS INTRAREGIONALES

| Región | Razones del conflicto |
|--------|--|
| Cusco | Pobladores y autoridades de los distritos de Yanatile (provincia de Calca) y Quellouno (La Convención), por demarcación territorial. |
| Junín | Pobladores de los distritos de Pangoa y Mazamari (provincia de Satipo), por demarcación territorial, desde 2005. |
| Pasco | Distritos de Huachón (provincia de Pasco) y Huancabamba (Provincia de Oxapampa) disputan las localidades de Anana, Miraflores y Santa Isabel. |
| Piura | Discrepancia entre las municipalidades provinciales de Sullana y Piura, por terrenos ubicados en el distrito de Miguel Checa. |
| Puno | Conflicto de límites entre los distritos Ituata y Ayapata (provincia de Carabaya), a causa de la disputa de centros mineros ubicados en el límite de ambas localidades (Lucumayo, Chacallaje y parte de Wuinchumayo). El 3 de octubre de 2009, tres pobladores de Ituata fueron asesinados por un grupo de encapuchados supuestamente provenientes de Ayapata. Varias personas más resultaron heridas. |
| Puno | Controversia entre distritos de San Gabán y Ayapata por el centro poblado de Loromayo (provincia de Carabaya) porque fue identificado como potencial zona de explotación de gas natural y petróleo. Denunciaron que autoridades de Madre de Dios colocaron sus hitos en territorios puneños, afectando los linderos de Boca Chaspa, Río Chaspa y otros ocho sectores aledaños de Loromayo. |
| Tacna | Conflicto entre pobladores y autoridades de los distritos de Camilaca (provincia de Candarave) e Ilabaya (provincia de Jorge Basadre), en el departamento de Tacna. Los centros poblados en disputa son Cambaya, Borogueña, Vilalaca, Coraguaya y Santa Cruz. |

ANEXO 4 MUERTES DE CIVILES 2006 - 2009

| Años | Civiles muertos | Asesinados por SL | |
|--------------|-----------------|-------------------|-------------|
| | | Número | %* |
| 2006 | 43 | 10 | 23.3 |
| 2007 | 27 | 17 | 63.0 |
| 2008 | 31 | 13 | 41.9 |
| 2009 | 18 | 13 | 72.2 |
| Total | 119 | 53 | 44.5 |

Elaborado por el autor a partir de los reportes mensuales de la Defensoría del Pueblo y noticias de diarios.

* El porcentaje está calculado con referencia al total de muertos en relación con la violencia subversiva.

ANEXO 5
MUERTOS Y HERIDOS A CAUSA DE LA VIOLENCIA SUBVERSIVA,
POR REGIONES, 2006-2009

| Región | Civiles | | Policías/Soldados | | Total | Total |
|--------------|------------|----------|-------------------|-----------|------------|------------|
| | Muertos | Heridos | Muertos | Heridos | Muertos | Heridos |
| Apurímac | | | 1 | 3 | 1 | 3 |
| Ayacucho | 34 | 1 | 37 | 59 | 71 | 60 |
| Huancavelica | 8 | 1 | 17 | 2 | 25 | 3 |
| Huánuco | 33 | 3 | 5 | 3 | 38 | 6 |
| Junín | 33 | 0 | 8 | 23 | 41 | 23 |
| Lambayeque | 2 | 1 | | | 2 | 1 |
| Pasco | 1 | | | | 1 | 0 |
| Piura | | | | 2 | 0 | 2 |
| San Martín | 8 | 0 | 4 | 3 | 12 | 3 |
| Ucayali | | | | 1 | 0 | 1 |
| Total | 119 | 6 | 72 | 96 | 191 | 102 |

Elaboración del autor, a partir de los reportes mensuales de la Defensoría del Pueblo y noticias de diarios

ANEXO 6
MUERTOS Y HERIDOS A CAUSA DE LA VIOLENCIA SOCIAL,
POR REGIONES, 2006-2009

| Región | Civiles | | Policías/Soldados | | Total Muertos | Total Heridos |
|------------------------------|------------|------------|-------------------|------------|---------------|---------------|
| | Muertos | Heridos | Muertos | Heridos | | |
| Amazonas | 10 | 206 | 24 | 0 | 34 | 206 |
| Ancash | 3 | 33 | 1 | 0 | 4 | 33 |
| Apurímac | 2 | 80 | | 63 | 2 | 143 |
| Arequipa | 3 | 16 | 0 | 4 | 3 | 20 |
| Ayacucho | 5 | 32 | 0 | 0 | 5 | 32 |
| Cajamarca | 17 | 34 | 0 | 0 | 17 | 34 |
| Cusco | 4 | | | | 4 | 0 |
| Huancavelica | | 2 | | 6 | 0 | 8 |
| Huánuco | 7 | 5 | | | 7 | 5 |
| Ica | 1 | 6 | | 42 | 1 | 48 |
| Junín | 3 | 7 | 1 | | 4 | 7 |
| La Libertad | 14 | | | | 14 | 0 |
| Lambayeque | | | 2 | 7 | 2 | 7 |
| Lima | 13 | 5 | 1 | 19 | 14 | 24 |
| Loreto | 1 | 5 | | | 1 | 5 |
| Pasco | | 7 | | | 0 | 7 |
| Piura | 7 | | | | 7 | 0 |
| Puno | 7 | | | | 7 | 0 |
| San Martín | 4 | 10 | | 9 | 4 | 19 |
| Tacna | 2 | | | | 2 | 0 |
| Ucayali | 1 | | | | 1 | 0 |
| Paros Nacionales | 5 | | 1 | 11 | 6 | 11 |
| Huelga Nacional Amazónica | | | 7 | 23 | 7 | 23 |
| Total | 109 | 448 | 37 | 184 | 146 | 632 |

Elaboración del autor, a partir de los reportes mensuales de la Defensoría del Pueblo y noticias de diarios.

LA JUSTICIA: ¿HAY ESPERANZA?

Javier de Belaunde L. de R.

La reforma del Poder Judicial, entendida como un proceso de transformación del servicio de justicia que va más allá de reformas legales, está a punto de sumar cuatro décadas en la agenda pública. Una persistente insatisfacción ciudadana ha caracterizado todo este periodo, en el que se han producido diversas oleadas reformistas que, con mayor o menor intensidad, han tratado de introducir cambios en un sistema judicial percibido por los ciudadanos como incapaz de controlar al poder, carente de confianza para la solución de controversias entre particulares y discriminatorio al sancionar conductas punibles.

Este trabajo explora los principales factores que en cada etapa pusieron en la agenda pública los temas de reforma judicial, identifica el tipo de medidas que se plantearon y adoptaron, quiénes fueron los actores, cuál es el balance de los proyectos reformistas y qué lecciones podemos extraer. Interesa evaluar la situación actual y las posibilidades de que, iniciado el siglo XXI, la reforma del sistema de justicia efectivamente sea una prioridad fundamental en la agenda pública.

Las reformas judiciales del gobierno militar de los años setenta

En octubre de 1968, un golpe militar instaló en el Perú el denominado Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, el cual supeditó la Constitución al Estatuto Revolucionario que dictó y convirtió en la ley fundamental. Este gobierno se propuso transformar la sociedad peruana. La crítica que realizó al sistema de justicia fue drástica, yendo bastante más allá de acusar deficiencias en su funcionamiento; la inserta dentro de una visión de todo el sistema legal precedente,

como legitimador de un orden social injusto¹. Esta crítica traduce una visión del derecho y del sistema de justicia como instrumentos del orden social y político que el gobierno recusa. Por ello, junto con la consolidación de las diversas medidas que adoptó el gobierno militar en distintos ámbitos de la vida social, económica y jurídica del país durante los primeros años, pretendiendo su transformación, dispuso algunas respecto al Poder Judicial que trataban de vincularse al reclamo ciudadano² y a la necesidad de devolver a la institución el verdadero rol social que le correspondía y que había perdido³.

Se adoptaron medidas fundamentalmente de tres tipos: cambio de funcionarios, creación de un órgano encargado del nombramiento y control de jueces, y reformulación o generación de fueros especiales. A ellas, podemos sumar algunas reformas procesales buscando celeridad. Todo ello fue secuencial, no apareció como un conjunto orgánico de reformas y, como bien anota Pásara, tales medidas «no corresponden a la complejidad del problema diagnosticado en el nivel ideológico por el propio proyecto gubernamental» (Pásara 1980: 253).

Los magistrados de la Corte Suprema fueron cesados y a los nuevos se les encargó la tarea de ratificar a los jueces de las instancias inferiores.

¹ El general Juan Velasco Alvarado, quien presidió dicho gobierno, sintetizó esta visión así: «En nuestro país la justicia siempre tuvo dos caras, una adusta y cruel, para los humildes. Y otra, tolerante y buena para los poderosos. Porque aquí se gobernó siempre para los que más tuvieron» (Mensaje a la Nación, 3 de octubre de 1971, Velasco 1972: 243).

² No compartimos la opinión de Linn Hammergren en su importante evaluación de las reformas judiciales peruanas cuando sostiene: «Hasta los años sesenta, el Poder Judicial peruano funcionó en forma más o menos acorde con las demandas de la sociedad. No se cuestionó su capacidad técnica, la rendición de cuentas (*accountability*) no era todavía un problema y su independencia, aunque restringida, parecía satisfacer las necesidades de la época» (Hammergren 2004: 293). Los estudios iniciales de Luis Pásara dan cuenta más bien de lo que él denomina una «imagen atroz». Basado en el análisis de diversas fuentes, entre ellas el «testimonio de la realidad que nos proporciona la literatura peruana», sostiene que «...la percepción gruesa que en el país existe acerca de la administración de justicia es que ella es deplorable» (Pásara 1980: 198) y resume la imagen social de ella: «Incomprensible, imprevisible, alimentada por una lógica ajena a la verdad que es evidente al sentido común, la justicia realmente existente es inútil» (Pásara 1982: 20-21).

³ El mismo General Velasco afirmaba: «Uno de los males más enraizados del Perú fue la lenta y defectuosa administración de justicia. El antiguo Poder Judicial fue verdaderamente el símbolo de la decrepitud y la insensibilidad de todo el orden social establecido. Por eso, y respondiendo a un verdadero clamor de la ciudadanía, el Gobierno Revolucionario decidió iniciar su reforma, a fin de devolverle la independencia, la majestad y la limpieza que había perdido» (Mensaje a la Nación, 28 de julio de 1970, Velasco, 1970: 233).

Se inició así algo que en la época habría de hacerse constante. De manera directa o usando el recurso de cambiar el límite de edad de jubilación de los magistrados, se destituyó y nombró jueces bajo la idea de que el cambio de la justicia pasaba por el cambio de funcionarios. Así, si bien el discurso oficial proclamó la necesidad de un Poder Judicial independiente, durante el gobierno militar en sus dos fases se mantuvo implícita la amenaza de que los jueces fueran destituidos en cualquier momento. Quizás este aspecto es el que mejor revela la distancia entre el planteamiento político formulado en torno al rol del derecho y de la justicia y los mecanismos de cambio que se concibieron.

De otro lado, se creó el Consejo Nacional de Justicia como un organismo que, integrado por representantes del gobierno, de la Corte Suprema, de los colegios de abogados y de las universidades, fue encargado del nombramiento de jueces y de su control. El gobierno respondía a un antiguo reclamo que acusaba al sistema de nombramientos judiciales, confiado a los poderes Ejecutivo y Legislativo, de una excesiva politización.

Además, se crearon dos fueros especiales con tribunales que constituían en la práctica dos cortes supremas paralelas. Se sustrajo, primero, del fuero común los asuntos agrarios y, después, los vinculados a las comunidades laborales⁴. En ambos casos se trató de crear órganos jurisdiccionales que acompañaran dos de las reformas más importantes que llevaba adelante el gobierno (la reforma agraria y la reforma de la empresa privada). Con la creación de dichos fueros se establecieron procesos especiales, mucho más expeditivos y se confirió a los jueces por ley un mandato que podríamos calificar de tuitivo⁵. Estos fueros, «vías de evitamiento» del Poder Judicial ordinario, funcionaron con relativo éxito para su propósito —sobre todo el agrario— hasta que

⁴ La comunidad laboral era una persona jurídica integrada por los trabajadores de una empresa, quienes a través de ella participaban en la propiedad y gestión de la empresa.

⁵ Respecto a la justicia agraria se constata: «Detrás del impulso de las causas por el juez, primariamente expresado en celeridad, hay no solo un rol más activo del juzgador sino una toma de posición de este. [...] El juez tiene expreso mandato legal que lo obliga a aplicar las normas que amparen el derecho de los campesinos, aunque estos no las hubiesen invocado a su favor. [...] El juez agrario no es, pues, un simple árbitro entre partes [...]. Es este un juez que, renunciando a la neutralidad, ha tomado partido por la reforma agraria, a cuya implementación concurre en el ejercicio de su función» (Pásara, 1978: 60-62).

entró en vigencia la Constitución de 1979. Quizás lo más importante fue el rol que asumió el juez agrario frente a los casos —la reforma más significativa de esta etapa—, pues corresponde a un tema central en todos los intentos de reforma judicial: la cultura judicial.

Cabe recordar también, como lo puntualizó Pásara en su momento, que en esta etapa se confirió al fuero militar competencia para juzgar nuevos delitos, con tipificaciones muy abiertas, como el de sabotaje a la reforma agraria y a las telecomunicaciones o el de ultraje a la Nación, expandiendo sus atribuciones a cuestiones que hasta entonces le eran ajenas (Pásara 1980: 261).

Un acucioso análisis realizado en la época, acerca del «contrapunto» del mensaje político y la respuesta judicial proveniente del fuero común (Pásara 1977: 229 y ss.), nos muestra que inicialmente el aparato judicial salió al paso de las críticas para atribuir a las deficiencias legales y presupuestales los problemas que se le imputaban, pero luego fue cediendo, al menos en términos declarativos, y optó por la adhesión a las reformas planteadas, sin que ello importara una reelaboración crítica por parte de la judicatura del rol que venía cumpliendo en la sociedad⁶. En esta etapa no encontramos ninguna participación organizada de la sociedad civil.

¿Cómo evaluar al Consejo Nacional de Justicia? La Constitución de 1933 —vigente cuando se produjo el golpe militar de 1968— había confiado el proceso de selección y nombramiento de jueces a los poderes políticos, elegidos por voluntad popular; pero el sistema propiciaba, desde el nombramiento, el sometimiento de los jueces al poder político. El control de la judicatura era prácticamente inexistente, más allá de las atribuciones de control conferidas a los superiores sobre los jueces inferiores. De allí que una fórmula como la adoptada por el gobierno militar gozara de cierta aceptación. No obstante, más allá de la conformación teórica del Consejo, mientras se mantuviera en el poder el gobierno de facto, este nombraría a la mayoría de los consejeros.

⁶ «Las respuestas se movieron entre la minoritaria oposición a los cambios, de tinte conservador, y la mayoritaria y progresiva adaptación a ellos, reduciéndolos a las formas legales, sin innovar sobre el rol de juez, la concepción del proceso y la forma de pensar en estos aspectos los males estructurales de la sociedad sobre la cual se pretende administrar justicia» (Pásara 1980: 262).

Si bien no hay una evaluación de la calidad de los procesos de selección y nombramiento, el autor puede testimoniar, a partir de investigaciones realizadas en 1977, que los archivos del Consejo contenían una amplia documentación sobre antecedentes y méritos de los jueces nombrados, de calidad muy superior a aquellos de los que disponía la Corte Suprema. Debe notarse que el Consejo prestó especial atención a su función sancionadora. En la época se criticó que esta facultad fuera ejercida no solo sin las debidas garantías para los jueces procesados, sino que en muchos casos se ejerciera sobre los criterios propiamente jurisdiccionales.

Más allá de algunos avances en selección y disciplina que la experiencia del Consejo pudo dejar, esta desembocó en un rotundo fracaso a partir de hechos que muestran los límites de este tipo de instituciones dentro de gobiernos autoritarios. La destitución arbitraria de toda una sala penal de la Corte Suprema, en razón de lo ocurrido en un proceso judicial en el que tenía interés personal un consejero, fue un escándalo que demolió el respeto a la institución. Otro escándalo, que mostró los mismos límites, fue concluyente: el presidente de la República expidió el título de vocal supremo a persona distinta a la que el Consejo había seleccionado.

Depuesto en 1975 el general Velasco por la misma fuerza armada, se inició la segunda fase del gobierno militar. El gobierno volvió a la fórmula de sustitución de funcionarios, designando parcialmente una nueva Corte Suprema, en la que se encontraban juristas de singular valía, que no eran jueces de carrera y que traían una importante concepción reformista. El gobierno decidió entonces confiar el proceso de reforma judicial al propio Poder Judicial; mediante ley creó la Comisión de Reforma Judicial, presidida por el presidente de la Corte Suprema e integrada por cinco magistrados más de diversos niveles. El decreto-ley 21307 estableció seis objetivos básicos de la reforma judicial y para alcanzarlos dispuso efectuar una evaluación y diagnóstico de la realidad socio-jurídica del país, así como formular planes de reforma y proponerlos al gobierno o a la sala plena de la Corte Suprema, según correspondiera.

A diferencia de la etapa anterior, en esta se concibió la reforma como un proceso de cambios integral y planificado, a partir de un diagnóstico. La visión de la reforma judicial como cambio de jueces

parece superada; debía hacerse algo más profundo, para lo que no había información. Esto motivó que la Comisión hiciera un amplio diagnóstico de la realidad judicial, para lo cual recurrió a la Universidad Católica, la Universidad de San Marcos, la ong DESCO y la Fundación Friedrich Naumann, que realizaron estudios fundamentales que son un hito en el conocimiento de la justicia en el país. La Comisión recurrió también al Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo, otra institución de la sociedad civil, para organizar los primeros programas de capacitación judicial a nivel nacional⁷.

En 1980, este proceso de reforma quedó trunco principalmente por dos causas. Los magistrados supremos de carrera no convivieron bien con los magistrados supremos nombrados por el gobierno de Morales Bermúdez. Hubo un conflicto permanente que fue frenando el proceso de reforma. De otro lado, la nueva Constitución de 1979 había impuesto un proceso extraordinario de ratificación de jueces. El Senado tenía que ratificar a los magistrados supremos y la nueva Corte Suprema a todos los magistrados de la República. El proceso de ratificaciones fue perverso. La mayor parte de la Corte Suprema cayó en él y lo peor vino después, en 1982, cuando la nueva Corte Suprema ratificó a los demás jueces: lo hizo sin expresar causas, contrariando la Constitución, y con un criterio totalmente político. Se encaminó ese proceso a dejar fuera de la judicatura a la gente más pensante y con criterio propio. En gran parte se logró ese objetivo. Creo que esa Corte Suprema asestó uno de los peores golpes al Poder Judicial. La restauración democrática de 1980, paradójicamente, truncó el proyecto de reforma judicial que buscaba encaminarse sobre bases sólidas.

⁷ Entre 1977 y 1980 se llevaron a cabo seminarios en diversos lugares del país, centrados fundamentalmente en la revisión del razonamiento judicial y del rol del juez en la sociedad. Buscaron sensibilizar en una perspectiva socio-jurídica a los magistrados, permeabilizar a los jueces respecto a la reforma judicial, y la constitución de un núcleo de magistrados que hiciera viable el proceso de reforma. El impacto de dichos seminarios fue grande, partiendo del hecho de que nunca se habían reunido los jueces para dialogar sobre su quehacer. Los seminarios fueron, de otro lado, cuna del asociacionismo judicial: se constituyó la Asociación Nacional de Magistrados. A partir de ellos, surgió en la judicatura el reclamo de la constitución de una Escuela Judicial. La riqueza de los seminarios permitió también a Luis Pásara la elaboración simultánea de una investigación cuyos resultados fueron recogidos, en 1982, en el libro *Jueces, justicia y poder en el Perú*, fundamental en el estudio de la justicia peruana.

El proceso de reforma iniciado en 1976 se agotó así en diagnósticos muy valiosos y en la formulación de algunos proyectos sobre control interno, distribución del despacho (mesa de partes única), reforzamiento de la justicia de paz (no profesional), tratamiento de menores, traslados de magistrados y defensa judicial del Estado. No se formuló un plan integral. Sin embargo, además de investigaciones y estudios —que por primera vez superaron el nivel de comentarios de textos legales o el enunciado de principios abstractos, para ir al conocimiento de la administración de justicia tal como funcionaba realmente en la sociedad— y de un proceso de capacitación inédito, esta etapa dejó la experiencia de una vinculación de la judicatura con instituciones de la sociedad civil en torno a objetivos compartidos de reforma. De otro lado, dejó como lección la evidencia de las limitaciones de un proceso impuesto desde fuera del Poder Judicial. Si bien por ley era este quien lo conducía, el encargo obedeció más a una imposición externa que a una convicción de la judicatura. Las fracturas internas frenaron el proceso.

La Constitución de 1979 y una década algo más que perdida (1980-1990)

La Constitución de 1979 trajo un diseño del sistema de justicia —entendido este como el conjunto de instituciones estatales vinculadas a la resolución de los conflictos y a la defensa de la legalidad— que, con algunas variaciones, habría de repetir la Constitución vigente de 1993. Estableció como órganos básicos, dotados de autonomía: el Poder Judicial —que ejerce jurisdicción con una organización piramidal con la Corte Suprema a la cabeza—, el Ministerio Público, el Tribunal de Garantías Constitucionales y el Consejo Nacional de la Magistratura. La preocupación por la postración económica del Poder Judicial trajo la consagración constitucional de una norma que le garantizaba 2% de los gastos corrientes del presupuesto general⁸.

⁸ No obstante, una Disposición Transitoria permitía que el incremento presupuestal fuera gradual, lo que en los hechos llevó a que en los doce años de vigencia de la Constitución jamás se cumpliera con asignar el porcentaje establecido.

En la Constitución hubo también aspectos «reactivos» a la etapa anterior. Se establecieron las ratificaciones extraordinarias ya referidas y a la par se declaró expeditos para reingresar al servicio judicial, sin previo concurso o evaluación, a los magistrados que fueron cesados, separados o no ratificados en diversos momentos del gobierno militar. De este modo, a comienzos de los años ochenta se dio un nuevo cambio de funcionarios, esta vez con sustento constitucional, como fruto del proceso de ratificaciones y del reingreso de los cesados en el período anterior.

En el tratamiento orgánico aparecen dos cuestiones destacadas. La primera es la eliminación de los fueros especiales, salvo el militar; bajo la invocación del principio de igualdad, en realidad se recusó lo que esos fueros habían significado en su aproximación a los conflictos sociales sometidos a ellos. La segunda se refiere a las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura en cuanto al nombramiento y control de los jueces, temas en los que hubo en la Constituyente ardua polémica. Algunos querían confiar el nombramiento a un órgano técnico autónomo, pero la mayoría sostuvo y aprobó que los nombramientos judiciales correspondieran a los poderes Legislativo y Ejecutivo⁹. El otro debate fue entre quienes querían que el control estuviera fuera del Poder Judicial y quienes sostenían que debería ser atribución del propio Poder Judicial, posición que triunfó. El recuerdo de los excesos en los que incurrió el Consejo Nacional de Justicia probablemente estuvo presente en este debate y su resultado.

Es indudable que la crítica social a la administración de justicia llegó a la Constituyente y se tradujo en algunas normas de importancia, pero en algunos casos, al atender a problemas de la experiencia política coyuntural, se creó «camisas de fuerza» que dejaron poco margen posterior a las propuestas para un nuevo sistema de administración de justicia (De Belaunde 1991: 24)

⁹ La fundamentación de la Comisión Principal de la Asamblea Constituyente recogía la tradicional sustentación: «Siendo la función judicial una actividad inherente al ejercicio del poder soberano del pueblo, debe éste, en todo caso ser el origen primario de los nombramientos judiciales. [...] Se afirma que la intervención de los poderes políticos tiñe la elección de los magistrados de posiciones partidistas. Es posible, pero inevitable» (Pareja 1989: 76).

Durante los dos gobiernos democráticos de la década, el primero presidido por Fernando Belaunde Terry (1980-1985) y el segundo por Alan García Pérez (1985-1990), no hubo un proyecto de reforma judicial ni en los poderes políticos ni en el Poder Judicial. El tema, completamente ausente en los planes nacionales de desarrollo aprobados en la década, no fue una prioridad política y quedó «congelado» durante diez años. Mientras en diversos foros académicos se discutió largamente la necesidad de una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial como instrumento de reforma judicial, y se llegó a contar con un proyecto portador de múltiples propuestas innovadoras¹⁰, los poderes públicos no hicieron nada al respecto.

Ni en la Corte Suprema ni en la judicatura hubo un impulso reformista. Una buena muestra de esto fue lo ocurrido con el Centro de Investigaciones Judiciales que, en gran parte debido al interés de su directora, intentaba establecer nexos con organizaciones de la sociedad civil y con la cooperación internacional, y generaba proyectos que o no eran vistos por la sala plena de la Suprema o no eran aprobados. Múltiples y valiosos estudios de reforma fueron a engrosar bibliotecas¹¹. La Corte Suprema —atenta a cuidar sus pequeñas cuotas de poder— y los políticos —preocupados en no perder su influencia en el Poder Judicial— no fueron conscientes del creciente descrédito de la justicia, y por ende del sistema legal, en medio de un fenómeno nuevo: a la violencia estructural que había mantenido en la marginalidad a enormes sectores de la población, ahora se sumaba un fenómeno de violencia cruenta, que ponía en riesgo las

¹⁰ Elaborado por la denominada «Comisión Alzamora», integrada por juristas nombrados por resolución del Ministerio de Justicia (Catacora y otros 1988). El proyecto ha motivado importantes reconocimientos por diversos estudiosos, como un antecedente innovador, sobre todo en lo referido a la distinción de órganos de gobierno y administración de los jurisdiccionales y en lo relativo a la regulación de la carrera judicial (Eguiguren y otros 2002: 53).

¹¹ Esta situación se ejemplifica con la frustración del primer proyecto de creación de una Escuela Judicial. La Fundación Friedrich Naumann, que venía colaborando con un proyecto de capacitación de jueces de paz no letrados, se interesó en financiar la creación de una Escuela Judicial. Una comisión de juristas elaboró un proyecto. La Sala Plena de la Corte Suprema condicionó su aprobación a que el director de la Escuela fuera un vocal supremo jubilado, lo que desmotivó a la cooperación internacional y frustró el proyecto.

bases mismas de la convivencia civilizada a través de diversas formas de terrorismo.

Años después, la Comisión de la Verdad y Reconciliación (Comisión de la Verdad 2003: T. III, 247 y ss.) hubo de precisar hasta qué punto cupo responsabilidad en el conflicto armado interno al Poder Judicial en la década de los años ochenta. No obstante, los rasgos característicos de la realidad judicial peruana de la época (De Belaunde 1991: 21 y ss.) atañen a una responsabilidad compartida entre políticos, en una mayor medida, y jueces, a la cual no son ajenas las instituciones vinculadas a la formación y el control de los abogados.

La década concluyó con un sistema de justicia incapaz no solo de enfrentar los nuevos retos que plantearon la violencia del terrorismo y del narcotráfico, sino con una incapacidad total de cumplir razonablemente sus más elementales funciones en la solución de las controversias cotidianas. La sumisión mayoritaria de los altos niveles de la judicatura al partido de gobierno —que se vale para ello del sistema de nombramientos judiciales— es otra característica de la segunda mitad de la década. Para agravar más el problema, el incremento de la corrupción en el sistema judicial ya resultaba alarmante¹².

La década de Fujimori y sus diversos tiempos

En 1990 accede al gobierno del Perú un candidato que hasta quince días antes de la elección no aparecía en las encuestas de opinión con más de 5% de las preferencias. La irrupción de Alberto Fujimori catalizaba muchos descontentos. La inflación y la crisis económica del país habían destrozado la economía popular y la situación de violencia había sumido a gran parte del país en la desesperanza. El triunfo de Fujimori expresaba la enorme desconfianza popular hacia la clase política y el descontento masivo respecto a instituciones que no habían funcionado. De allí que, cuando en su discurso de

¹² «Hacia finales de la administración García, era frecuente escuchar historias sobre la corrupción de jueces, fiscales, defensores públicos y personal auxiliar. [...] Los abogados particulares —que sin duda contribuían a agravar el problema— sabían quiénes podían ser sobornados y podían indicar los precios de jueces y empleados de tribunales» (Hammergren 2004: 301-302).

asunción del mando de 28 de julio de 1990, Fujimori incluye en la agenda de políticas públicas reformar al Poder Judicial, luego de prodigarle una severa crítica, abre la esperanza de que, después de una década de desinterés, el tema pueda ser abordado¹³.

Entre 1990 y 1992, en su etapa democrática, el gobierno de Fujimori realiza reformas legislativas, como una manera de superar el abandono legislativo que hubo en torno al Poder Judicial. La reforma parece concebirse centrada en cambios legales. Se promulgan la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Código Penal, el Código Procesal Civil y el Código Procesal Penal (De Belaunde 1999: 312). Estas normas traen innovaciones de gran importancia (Lovatón 2003: 358) e implicaron aprobar proyectos de ley que se habían venido preparando durante años por comisiones de expertos involucrados en la reforma de la justicia. En el caso de la Ley Orgánica del Poder Judicial se aprobó un texto elaborado sobre el «Proyecto Alzamora» (véase nota al pie 10) que el gobierno anterior había desatendido.

Alegando no poder reconstruir el país con un Congreso multipartidario al que acusa de obstruccionismo y con un Poder Judicial incompetente y corrupto, Fujimori dio el autogolpe del 5 de abril de 1992 e instauró el «Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional». La situación de la administración de justicia fue presentada como una de las razones centrales de su medida. Fujimori acusó a los jueces de corrupción, complicidad con el terrorismo y sometimiento político partidario¹⁴, sobre la base de que el desprestigio del Poder Judicial había llegado a una situación extrema.

¹³ En ese discurso, Fujimori llamó al Palacio de Justicia peruano «palacio de la injusticia» y tiempo después llamó «chacales» a los jueces penales. Parecía ser que la aproximación de Fujimori no era teórica sino vivencial: Fujimori y esposa habían tenido experiencias directas como usuarios del sistema de justicia en procesos civiles y comerciales derivados de sus actividades empresariales.

¹⁴ «La administración de justicia ganada por el sectarismo político, la venalidad y la irresponsabilidad cómplice que permanentemente desprestigia a la democracia y a la ley. El país está hartado de esta realidad y desea soluciones. Quiere un sistema de administración de justicia eficaz y moderno que constituya plena garantía para la vida ciudadana. No quiere más feudos de corrupción allí donde debiera reinar una moral intachable [...] la corrupción y la infiltración política ha llegado a tal grado que se da en todos los niveles e instancias del Poder Judicial. En el Perú la Justicia siempre ha sido una mercancía que se compra o se vende al mejor postor» (Ledesma 1999:31).

Sustitución de magistrados e inicio de la provisionalidad como sistema

Mediante decretos-leyes se destituyó a casi todos los magistrados de la Corte Suprema, al Fiscal de la Nación, al Tribunal de Garantías Constitucionales y al Consejo Nacional de la Magistratura en pleno, y a un importante número de jueces y fiscales de Lima y Callao. El gobierno nombró una Corte Suprema provisional, a su presidente, al Fiscal de la Nación y los Fiscales Supremos provisionales. El Tribunal de Garantías Constitucionales y el Consejo Nacional de la Magistratura quedaron, en los hechos, desactivados. Luego el gobierno autorizó a la Corte Suprema y al Fiscal de la Nación a llenar las vacantes en las cortes superiores y fiscalías y a evaluar a todos los jueces y fiscales del país. Esto produjo, una vez más, una destitución masiva sin expresión de motivación y sin permitir a los destituidos el ejercicio del derecho de defensa¹⁵. Es más, se expidió un decreto-ley disponiendo que las demandas de amparo que se interpusieran para impugnar los decretos-leyes de cese, eran improcedentes; la impugnación que muchos hicieron de esta norma volvió a dar cuenta de una judicatura sumisa¹⁶.

El autogolpe gozó de respaldo popular y la destitución de magistrados, también. La situación del Poder Judicial motivó que las encuestas de opinión encontraran que más de 90% de los entrevistados, después de la adopción de las medidas de «reorganización» de

¹⁵ En los listados podía descubrirse fácilmente muchos casos correspondientes a un interés moralizador, pero hubo también un criterio político de carácter persecutorio contra personas que, por nombramiento o por convicción, se les consideraban vinculados al Partido Aprista. Algunos casos indicaban también que se había querido dejar fuera a magistrados de terca independencia, Como en todas las «purgas» había gente que merecía estar fuera y otra que no. En cualquier caso, el método no era el correcto.

¹⁶ Una destacada jueza limeña ha criticado el comportamiento judicial: «La actitud de la judicatura que sobrevivió a la selección del ejecutivo resultó también cuestionable, al desestimar por improcedente, en la mayoría de casos, las acciones de amparo que plantearon los magistrados cesados bajo argumentos como: “el juez tiene obligación de aplicar la ley, caso contrario incurre en delito de prevaricato; ... no es posible entrar a analizar el fondo del petitorio de Amparo”. [...] Pensamos que si bien el juez tiene la obligación de aplicar la Ley, esta debe ser en concordancia con la Constitución del Estado [...] No obstante ello, los pronunciamientos de la judicatura sobreviviente de ese entonces nos mostró que el Decreto Ley 25454 —que prohibía la acción de amparo— prevalecía a la Constitución» (Ledesma 1999: 33).

la judicatura, estuvieran de acuerdo con ellas¹⁷. Otra vez, en el Perú se entendía la reforma judicial como un cambio de personas. Esta vez, además de la ilegalidad del método, la consecuencia era más grave: la nueva «purga» dejaba una judicatura mayoritariamente integrada por magistrados provisionales, con nombramientos ajenos a cualquier garantía de independencia judicial. Después de concluidas las evaluaciones y los ceses efectuados por la Corte Suprema, 80% de los magistrados eran provisionales. Parecía una etapa de transitoriedad complicada por la magnitud, pero pronto se descubrió que el hecho formaba parte, en realidad, de un diseño: una suerte de «Poder Judicial provisional».

Legislación anti-terrorista y atribución de competencias al fuero militar

La crítica social a la administración de justicia se había extendido en los últimos años a su rol frente al terrorismo. La imagen era la de jueces aterrorizados e incapaces de sancionar debidamente¹⁸. Fujimori usó esa percepción para «reorganizar» la administración de justicia, extendiendo su cuestionamiento al marco jurídico existente. En 1992 se dictó una nueva legislación antiterrorista; se tipificó el delito de terrorismo y el de traición a la patria como una forma agravada de terrorismo; se elevó las penas, contemplándose un mínimo de veinte años de prisión por terrorismo y cadena perpetua por traición a la patria; los procesos por terrorismo fueron encargados a «salas especiales de jueces sin rostro»; los procesos por el delito de traición a la patria, a tribunales militares, también bajo la modalidad de «jueces sin rostro». Una vez más, un gobierno de facto sacaba de la justicia ordinaria un área intensamente relevante para la vida civil y generó otra «vía de evitamiento», ahora en el fuero militar.

¹⁷ «Este respaldo respondía al desprestigio de la democracia como sistema de gobierno —sinónimo de corrupción, caos, hiperinflación, terrorismo, etcétera— así como al desprestigio del sistema judicial, por deficiencias históricas y endémicas que se habían agudizado durante los años del gobierno aprista» (Lovatón 2003: 361; Hammergren 2004: 302).

¹⁸ «[...] es claro que —así como existió el encarcelamiento de inocentes— hubo también el patrón de liberación de personas sin mayor investigación» (Comisión de la Verdad y Reconciliación 2003: III, 258).

Como señala Lovatón, estas normas marcan «la institucionalización de una legislación excepcional por debajo de los estándares mínimos de administración de justicia y derechos humanos», que estando «abiertamente reñida con la Constitución y con una serie de convenios internacionales de derechos humanos en el momento en que se promulgó también fue respaldada por la mayoría del país» (Lovatón 2003: 361)¹⁹. Años después, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró que esta legislación no era compatible con la Convención Americana de Derechos Humanos²⁰. Luego, el Tribunal Constitucional anuló todas las sentencias expedidas al amparo de tal legislación por jueces militares y jueces sin rostro, exhortando al Congreso de la República a que reemplazara la legislación cuestionada²¹. El Perú tuvo que promulgar una nueva legislación y quienes habían sido sentenciados con la anterior, debieron ser juzgados nuevamente por tribunales civiles. Cupo un rol fundamental al Poder Judicial a través del sub-sistema de Derechos Humanos.

La Constitución de 1993

La convocatoria al Congreso Constituyente Democrático (CCD) se planteó como una solución a la situación de quebrantamiento del orden constitucional que se había producido²². El CCD debía elaborar una nueva Constitución que luego sería sometida a referéndum y, además, asumir las funciones de Congreso ordinario. Para afrontar la situación generada por la masiva destitución de magistrados, el CCD creó en marzo de 1993 el Jurado de Honor de la Magistratura, con carácter transitorio, en tanto entrase en vigencia

¹⁹ Para un análisis de las normas tipificadoras de estos delitos, ver: Comisión Internacional de Juristas, 1994; Vidal Cobián, 1993; y Comisión de la Verdad y Reconciliación 2003: VI, 421 y ss.

²⁰ Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú; sentencia expedida el 30 de mayo de 1999; ver en: http://www.corteidh.or.cr/doctos./casos/articulos/seriec_52_esp.doc

²¹ Exp. 010-2002-AI/TC. Marcelino Tineo Silva y más de cinco mil ciudadanos; ver en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00010-2002-AI.html>

²² Fujimori encontró una salida a la presión internacional que produjo el auto-golpe. Pese a que algunos partidos de oposición no se presentaron a las elecciones para no «hacer el juego» al gobierno golpista, Fujimori ganó una cómoda mayoría en el Congreso, que le permitió imponer su diseño constitucional. El cambio resultó particularmente relevante en la sustitución del régimen económico de la Constitución, pues claramente el proyecto liberal a ultranza del gobierno no era compatible con la Constitución de 1979.

la nueva Constitución. El Jurado de Honor de la Magistratura fue integrado por cinco juristas independientes²³ de primer nivel. El plazo real del cual dispuso fue escaso (la nueva Constitución, aprobada en un cuestionado referéndum en octubre de 1993, entró en vigencia el 1º de enero de 1994); solo alcanzó a calificar las solicitudes de rehabilitación de vocales y fiscales supremos cesados y no aprobó ninguna, lo que fue respetado por el CCD; evaluó a los vocales supremos provisionales y propuso a nuevos vocales de la Corte Suprema; en el nivel de los distritos judiciales (cortes superiores), seleccionó vocales superiores y jueces en Lima. En las postrimerías del CCD, para que su labor no quedara sin concreción, se autorizó al Jurado a nombrar a quienes había seleccionado. Así, el Jurado dejó nombrada a la Corte Suprema y en gran medida a vocales superiores y jueces de Lima, distrito judicial que tenía más de la mitad de la carga procesal del país. Pero esto importó dejar en la provisionalidad a la gran mayoría del Poder Judicial y del Ministerio Público. La labor que desempeñó el Jurado²⁴ fue independiente y con un alto índice de acierto, pero claramente insuficiente.

La Constitución de 1993 trajo en materia de justicia algunas novedades positivas. El CCD no solo contó con una propuesta previa elaborada por una comisión de juristas independientes designada por la Corte Suprema (García Belaunde 2004: 73 y ss.); en determinados temas —sobre todo, nombramientos judiciales y control constitucional— recogió un clamor de instituciones de la sociedad civil como el Colegio de Abogados de Lima y algunas ONG. La nueva Constitución mantuvo el diseño orgánico de la Constitución de 1979; ratificó la existencia del Tribunal Constitucional, redefinió las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura (facultándolo a nombrar jueces), creó la figura del Defensor del Pueblo, previó la Academia de la Magistratura, reconoció funciones jurisdiccionales a las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, de conformidad con el derecho consuetudinario, y consagró constitucionalmente la distinción entre órganos jurisdiccionales y órganos de

²³ Años después, uno de ellos fue nombrado ministro de Relaciones Exteriores. No obstante, la afirmación en torno a su independencia vale plenamente para su participación en el Jurado.

²⁴ Para una aproximación detallada a la labor del Jurado, ver De Trazegnies (1996).

gobierno en el Poder Judicial. Aunque hay normas constitucionales discutibles, como las referidas al control judicial, o francamente inconvenientes como las referidas a la justicia militar²⁵, la Constitución de 1993 en materia de justicia trazó un marco constitucional adecuado.

La reforma de las comisiones ejecutivas

En noviembre de 1995, después de la reelección del presidente Fujimori, la reforma judicial anunciada intentó traducirse en algo sistemático. La reforma se presentó como una reforma administrativa en la cual se plantearon cuatro ámbitos de actuación (Consejo de Coordinación Judicial 1997):

- Reforma en la administración, para establecer una organización administrativa eficiente y moderna.
- Racionalización de personal; incentivos a la productividad; estructura orgánica descentralizada; sistema de administración financiera; acondicionamiento de locales judiciales; informatización; programa de combate a la corrupción.
- Reforma del despacho judicial, buscando la descarga procesal; nueva organización del despacho judicial, diferenciando equipos de apoyo jurisdiccional y administrativo; revisión de la demarcación territorial de la organización judicial facilitando el acceso; promoción de sistemas alternativos de justicia para descongestionar la demanda judicial.
- Reforma en el ámbito de los recursos humanos; progresiva incorporación de jueces idóneos, altamente motivados, comprometidos con su función, capacitados e independientes. Se proponía elaborar una ley de carrera judicial, la capacitación

²⁵ «Modificando la normatividad precedente que prescribía que los tribunales militares podían procesar a civiles únicamente por evadir el servicio militar obligatorio y por traición a la patria en caso de guerra exterior, la nueva Constitución (art. 173) confiere a estos tribunales la posibilidad de juzgar civiles por traición a la patria y por delitos de terrorismo, según determinación que hace la ley. Los casos de traición a la patria ya no son referidos a la guerra exterior, sino a la determinación de la ley, con lo que se constitucionaliza la extensión dada por la legislación anti-terrorista a situaciones internas» (De Belaunde 1999: 318).

de magistrados y la creación de condiciones para un cambio en la cultura del magistrado para reorientar su actitud sobre la base de criterios éticos y de vocación de servicio a la sociedad, confiriendo así mayor prestigio a la magistratura.

Por ley se creó la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial que debía asumir durante un año las funciones de gobierno y la gestión administrativa del Poder Judicial, sustituyendo al órgano previsto en la Ley Orgánica. La integraban tres presidentes de las salas jurisdiccionales de la Corte Suprema quienes retendrían el cargo aunque dejaran tales presidencias. La Comisión elegiría a un secretario ejecutivo, quien sería el titular del pliego presupuestal del Poder Judicial²⁶; este cargo recayó en el comandante de la Marina en situación de retiro José Dellepiane, quien en los hechos se convirtió en el conductor de la reforma²⁷; algunas normas posteriores convalidaron este rol²⁸.

En junio de 1996, avanzado el proceso iniciado por Dellepiane, se creó por ley el Consejo de Coordinación Judicial, como órgano de coordinación de política general de desarrollo y estrategias de todas las instituciones vinculadas con la administración de justicia. No obstante, en esta curiosa ley lo más importante no fueron sus cinco artículos sino sus doce disposiciones transitorias, donde se creó un Consejo de Coordinación Judicial transitorio (con una composición diferente), se otorgó nuevas facultades a la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial para regular materias tales como despacho judicial, carrera judicial y estatuto del magistrado, y separar magistrados que no observasen conducta e idoneidad propias de su función. Bajo el

²⁶ En el ordenamiento jurídico peruano, la titularidad del pliego presupuestal debe corresponder al funcionario de más alto nivel ejecutivo, en la medida en que es responsable por el desarrollo de las actividades y funciones de la entidad estatal cuyos fondos presupuestales maneja. En el caso concreto, la titularidad del pliego correspondía al presidente de la Corte Suprema. Con la ley 26546 —que creó la Comisión Ejecutiva—, el secretario ejecutivo debería hacer cumplir las decisiones de la Comisión Ejecutiva pero, como titular de pliego, toda decisión de gasto no podía ejecutarse sin su consentimiento.

²⁷ Dellepiane fue invitado a renunciar en 1998; fue reemplazado por el abogado David Pezúa, vinculado al Consejo Supremo de Justicia Militar.

²⁸ Posteriormente, a través de la ley 26695, el Secretario Ejecutivo fue incluido en la Comisión Ejecutiva con voz y voto.

eufemismo de declarar en reorganización la Academia de la Magistratura recientemente creada, se encargó, con posibilidad de delegación, las funciones del consejo directivo de la Academia al secretario ejecutivo²⁹. Asimismo, se modificó el sistema de elección del presidente de la Corte Suprema; en adelante, el cargo correspondería al vocal decano (lo que tenía nombre propio). También se declaró en reorganización el Ministerio Público y se creó en él una Comisión Ejecutiva.

Entre 1996 y 1998 diversas normas legales ampliaron las funciones y el poder de las comisiones ejecutivas y del secretario ejecutivo del Poder Judicial. Por ejemplo, se estableció que la Corte Suprema tendría salas permanentes y transitorias (en estas últimas ha llegado a haber más vocales que en las permanentes, con la diferencia de que están integradas por vocales provisionales); el presidente de la Suprema designa, entre magistrados superiores, a los vocales provisionales. La reforma planteada inicialmente como de corte administrativo y modernizador fue avanzando bastante más lejos. Para hacerlo posible, los plazos de todo aquello que importaba una situación transitoria se fueron ampliando poco a poco.

El uso de la reforma judicial dentro de un contexto de desconstitucionalización

Los objetivos iniciales, ampliamente compartidos, concitaron en su momento un importante apoyo y el compromiso con la reforma de significativos sectores académicos y profesionales. Había decisión política, compromiso de importantes sectores de la judicatura, apoyo de algunas organizaciones de la sociedad, un respaldo de la cooperación internacional nunca antes visto y recursos presupuestales.

²⁹ El autor de este trabajo, elegido por la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados de la República, integró, hasta su renuncia a raíz de esta norma, el primer consejo directivo de la Academia de la Magistratura y puede testimoniar que esta disposición, que en realidad significaba la intervención de la Academia, carecía totalmente de justificación y fue dictada poco tiempo después de que el secretario ejecutivo del Poder Judicial propusiera la suscripción de un convenio entre la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, el Consejo Nacional de la Magistratura y la Academia; estas dos últimas instituciones lo consideraron inaceptable, pues sus términos importaban la pérdida de la autonomía que la Constitución establecía para el Consejo y la ley reconocía a la Academia.

Pero ¿era posible tal reforma en un contexto político crecientemente autoritario?

La reforma dirigida por el secretario ejecutivo prohibió que los vocales supremos tuvieran a parientes como secretarios de confianza, medida que tocó a casi toda la Corte Suprema. Luego, destaca Hammergren, llevó adelante un programa de reemplazo de todo el personal administrativo de cortes y juzgados, considerando que eran fuente importante de corrupción. Reorganizó y automatizó las oficinas administrativas centrales. De ahí

pasó a la reorganización de los juzgados y tribunales mismos. Esto fue el mayor logro de su programa, que tuvo un considerable impacto no solo en la infraestructura física y los procesos administrativos rutinarios, sino en cómo hacían su trabajo los jueces. La lista de cambios es extensa; hubo 245 iniciativas diferentes, muchas que copiaban medidas practicadas en otras reformas latinoamericanas y algunas que implicaban salidas muy novedosas (Hammergren 2004: 305)³⁰.

Mientras el proceso de reforma se llevaba a cabo, ocurría en el Perú un proceso de consolidación de un gobierno dictatorial. En el Congreso se aprobaban diversas normas para permitir una segunda reelección presidencial en el año 2000, en evidente contraposición a la Constitución. Se dictaban leyes para controlar instituciones o en

³⁰ El estudio de esta etapa ha destacado diversos aspectos de las medidas llevadas a cabo, tales como: el rediseño de los despachos judiciales y la introducción de los juzgados o módulos corporativos; los proyectos destinados a la descarga procesal; los programas de automatización de los procedimientos básicos en los juzgados que permitan tener estadísticas y evaluar desempeño; la introducción de jueces itinerantes para llevar los órganos judiciales a lugares alejados; la construcción de salas de juzgamiento dentro de algunas prisiones; los programas de estímulo a la productividad mediante la asignación de bonos; la creación de múltiples juzgados y salas especializadas y provisionales para descarga procesal y especialización; la creación de una mesa de partes única para evitar corruptelas en la presentación de demandas; las normas para regular el contacto entre jueces y abogados; la alternancia de jueces de un juzgado a otro —en aras de evitar corrupción— para eliminar la certeza de cuál juez estará en un proceso; la creación de jueces especializados según las etapas de un proceso (calificación, procesamiento, ejecución); la creación de un moderno archivo judicial; el desarrollo de diversos programas de capacitación; la realización de plenos jurisdiccionales a nivel nacional, por especialidades, para discutir criterios que permitan solucionar mejor los casos; la mejora en la infraestructura y construcción de locales judiciales. (Rubio 1999: 88 y ss.; Hammergren 2004: 303 y ss.; Ortiz de Zevallos y Pollarolo 2000: 11; Comisión Andina de Juristas 2000: 81 y ss.)

su defecto, neutralizarlas a través de variados métodos. Así, se destituyó a tres magistrados del Tribunal Constitucional que declararon inaplicable para el presidente Fujimori la ley que el Congreso había dado «interpretando auténticamente la Constitución» para permitir su tercera postulación. Estas destituciones impedían al Tribunal Constitucional tener quórum para conocer procesos de inconstitucionalidad. Al Consejo Nacional de la Magistratura se le restaron atribuciones, de modo tal que no podía nombrar jueces. En el Perú ocurrió un proceso de desconstitucionalización: se fue vaciando de contenido a la Constitución que seguía vigente formalmente, pero se fue gestando una incongruencia total entre sus disposiciones y el funcionamiento real de las instituciones³¹.

La reforma judicial fue un instrumento para este proceso, al ser usada por el gobierno para controlar el Poder Judicial y el Ministerio Público. Todo se pervirtió y fue utilizado para manipular la administración de justicia; interesaba el aparato judicial para evitar el control sobre los poderes políticos, para resolver controversias entre particulares de manera que sirvieran al régimen y al propósito re-reeleccionista³², para perseguir opositores y para asegurar impunidad a funcionarios y personas adictas al régimen.

El diseño legal —antes descrito— de los órganos encargados de la reforma, anunciaba ya las posibilidades de manipulación de la misma. Pero quizás la vía más eficiente de usar la reforma para los propósitos del gobierno autoritario fue la perversión de medidas «organizativas»:

- La llave fue el diseño de una judicatura desestabilizada a través de la provisionalidad y la rotación de jueces. Después de la masiva destitución de magistrados que siguió al auto-golpe

³¹ Para una adecuada visión de este proceso puede consultarse: Avendaño 2000, Pease 2000, Gonzales Arica 2001.

³² Un caso emblemático es el ocurrido con la televisión de señal abierta. En Lima funcionaban seis canales privados. Cinco de los que tenían mayor audiencia fueron controlados por el gobierno vía el Poder Judicial, a través de la generación o manipulación de conflictos entre accionistas. El Poder Judicial favoreció a los accionistas con los cuales había transado el gobierno —a veces con sumas muy importantes de dinero, como revelaron los videos incautados al asesor presidencial Vladimiro Montesinos— en perjuicio de otros accionistas que no garantizaban su sometimiento. El sexto canal fue controlado directamente, comprando la lealtad del accionista mayoritario.

de 1992, se echó mano de magistrados provisionales y suplentes. Luego, la creación de múltiples órganos jurisdiccionales transitorios para aligerar la agobiante carga procesal produjo la necesidad de más provisionales; más de 80% de los jueces llegaron a no ser titulares. La provisionalidad fue una opción y la clave del diseño³³.

- Para evitar la corrupción, se dijo, se autorizó a rotar jueces; esto no solo agravaba el derecho al juez natural sino que se usó con absoluto desenfado para poner y quitar jueces, bien fuera en casos con interés político o en aquellos en que simplemente mediaban intereses corruptos.
- La especialización orgánica y funcional era un reclamo antiguo. La reforma asumió la especialización para juzgados y salas, tanto en las cortes superiores como en la Suprema, generando cinco «rutas» a través de las cuales era más fácil el control. La principal, los juzgados y salas de Derecho Público, que conocían procesos constitucionales. Luego, el canal de lo contencioso-administrativo. Los juzgados y Sala de Delitos Tributarios y Aduaneros (verdadera «espada de Damocles» sobre el empresariado) a la cual se fueron ampliando competencias. A continuación, los juzgados y salas sobre tráfico de drogas. Finalmente, en materia civil se diseñó un sofisticado sistema de competencias para la Corte Superior de Lima, por el cual una de sus seis salas veía en apelación los procesos de importancia. La especialización creó un sistema de «aduanas»; era muy difícil que un caso de interés para el gobierno no pasara por ellas.
- La mejora económica en la remuneración de los jueces pasó por los llamados «bonos jurisdiccionales», para premiar

³³ Lo demuestran dos leyes. Una suspendió los nombramientos judiciales hasta que no hubiera candidatos preparados por la Academia de la Magistratura. ¿A cuántos había que capacitar para cubrir alrededor de mil plazas? La otra, la ley 26898, equiparó en derechos a magistrados titulares y provisionales del mismo rango. De este modo, en la Corte Suprema, el nombramiento independiente de vocales, hecho por el Jurado de Honor de la Magistratura, perdía relevancia, pues la mayoría de sus integrantes eran provisionales.

la productividad. La incertidumbre de su asignación fue, a no dudar, otro mecanismo de sometimiento.

De este modo, la reforma se constituyó en un verdadero «caballo de Troya» para someter al Poder Judicial, más eficientemente, al gobierno dictatorial y todo, «de acuerdo a ley»³⁴.

¿Cabe hacer un balance?

Para algunos no hay mucho que evaluar. Este fue un plan de captura del Poder Judicial y lo demás es lo de menos (Lovatón 2003). Otros han descalificado la reforma por su verticalidad (Defensoría del Pueblo 2006: 14). Hay quienes han propuesto balances destacando aspectos positivos y subrayando los aspectos negativos (Rubio 1999: 88 y ss.; Hammergren 2004: 313 y ss.). No debe perderse de vista que la reforma judicial que se llevó a cabo en el Perú en la década de los años noventa formó parte de un movimiento reformista —que contó con el apoyo de la cooperación internacional— con amplia difusión en América Latina y en el que se compartió, entre los procesos ejecutados en diversos países, una similitud de asuntos (Pásara 2004: 16 y ss.). La particularidad peruana consistió en que el proceso de reforma no buscó un sistema judicial fuerte e independiente; fue un instrumento del gobierno dictatorial para modernizar sí, pero a la vez controlar el sistema de justicia más eficientemente. Fue un proceso que permitió, usó y generó una gran corrupción.

¿Qué dejó la experiencia? Primero, reitera una lección: alcanzar la autonomía del Poder Judicial y la independencia de los jueces tiene que ser un objetivo; las medidas que adopte una reforma tienen que estar alineadas con él. Esto resulta imposible en un proyecto político autoritario. Luego, aunque por caminos tortuosos, nos dejó el tema de la reforma judicial como un tema fundamental de la agenda pública. Es curioso, pero ningún otro gobernante descubrió tan

³⁴ En un artículo periodístico titulado «Todo está en manos del Poder Judicial», Juan Monroy expresaba: «La frase del título ha pasado a ser, por estos días, la favorita de los funcionarios del gobierno cuando responden a los temas más acuciantes del escenario político nacional. Y por alguna razón que no se explica, pero que se intuye, tal afirmación no tranquiliza ni calma a la sociedad, sino, por el contrario, es para ella el presagio de una desgracia anunciada» (Monroy 2000: 215)

claramente cuán importante es el sistema de justicia en un proyecto político. Fujimori basó su gobierno en su mayoría en el Congreso, pero no pudo llegar hasta donde llegó sin controlar el aparato judicial. Un proyecto democrático tiene que ubicar al sistema de justicia en ese lugar central.

En tercer lugar, dejó un Poder Judicial con mejores locales e instalaciones y con una modernización que no puede desconocerse, por ejemplo en cuanto informatización. Por el acento en la reforma administrativa y por muchas de las medidas ya señaladas, se descubrió la importancia que tiene lo administrativo para lo jurisdiccional. Mejoró la eficiencia; otra cuestión es para producir qué. Algunas medidas para mejorar el acceso a la justicia quedaron, como la creación de nuevos distritos judiciales y la de salas descentralizadas en ciudades importantes distintas a la sede de la corte superior; y los módulos básicos de justicia que reúnen en un mismo espacio físico, en zonas generalmente alejadas, a órganos del Poder Judicial y Ministerio Público, defensores de oficio, centros de conciliación, consultorios jurídicos, etc.

En cuarto lugar, aunque la reforma propiamente no tuvo que ver en esto, la década dejó una justicia militar invasora de la justicia civil, en algunos casos por designio legislativo³⁵ pero en otros por la renuncia del mismo Poder Judicial a sus competencias.

En quinto lugar, la desconfianza ciudadana en la justicia se acentuó. «En las encuestas del Latinobarómetro sobre confianza ciudadana en el Poder Judicial, Perú pasó de 24.6 en 1996 a 14.5% en 2002» (Hammergren 2004: 326). El término mismo de «reforma judicial» quedó desprestigiado.

¿Qué pasó en la judicatura? Puede señalarse que existieron tres sectores de jueces. El primero formó parte del «núcleo duro» que hizo posible, y participó en, la captura del Poder Judicial. Ellos integraban esas «aduanas» estructuralmente y participaron de un sistema corrupto orgánicamente. Un segundo sector fue indiferente; en algunos casos simplemente participó de la reforma; en otros calló.

³⁵ En esto se incluye tanto las leyes que atribuían competencias a la justicia militar en caso de terrorismo agravado, como a la insólita situación en que en una contienda de competencia sobre cuál fuere era competente la discordia que se produjo en la sala fue «dirimida» por una ley.

Un tercer sector, minoritario, fue disidente, no solo al dictar resoluciones judiciales contestatarias³⁶, sino que llegó a la denuncia³⁷. Este sector fue el germen de un asociacionismo judicial que, pese a ser reducido en número, fue importante en la resistencia interna en los años finales de la década.

La reconstrucción democrática (2000-2006) y la reforma judicial

En julio de 2000, después de un proceso electoral controvertido, Fujimori inició su tercer mandato en medio de grandes y crecientes protestas sociales. Se tuvo que instalar una Mesa de Diálogo con la mediación de la OEA, buscando la adopción de medidas democratizadoras³⁸. Uno de sus frutos fue la desactivación de las comisiones ejecutivas del Poder Judicial y del Ministerio Público; fueron sustituidas por consejos transitorios —integrados por juristas de reconocido prestigio moral— que durante 90 días gobernaron las dos instituciones. Se trataba de desarmar el andamiaje interventor y preparar la plena normalización para que estas instituciones funcionaran autónomamente, de acuerdo a sus leyes orgánicas³⁹.

³⁶ Una jueza penal, Antonia Saquicuray, declaró inaplicable la ley de amnistía dictada para favorecer a quienes habían cometido graves crímenes desde el aparato del Estado. Otra jueza penal, Elba Greta Minaya, declaró fundado un habeas corpus contra el fuero militar. Una sala de Derecho Público —cuando aún no habían sido controladas— consideró competente al fuero civil y no al militar; sus integrantes fueron removidos y procesados por el delito de prevaricato.

³⁷ La denuncia de una jueza penal, Sonia Medina, en un programa de televisión fue el inicio de la caída del vocal de la Corte Suprema que en el Poder Judicial era el gran coordinador de ejecución de los designios del asesor presidencial en el Servicio de Inteligencia, Vladimiro Montesinos.

³⁸ A ella concurrieron representantes del gobierno, de los partidos de oposición, de la Defensoría del Pueblo, de la Iglesia Católica y de la sociedad civil.

³⁹ El Consejo Transitorio elaboró una investigación muy precisa sobre la corrupción en el Poder Judicial, recogida en el «Informe Final de la Comisión de Investigación: Planificación de Políticas de Moralización, Eficidad y Anticorrupción» de marzo de 2001, citada frecuentemente en: Comisión Andina de Juristas, 2003 y en Defensoría del Pueblo, 2006. En este último texto se dice: «Este documento concluye señalando que el 70% de los magistrados del Poder Judicial se encuentran vinculados a la corrupción y diseña un plan para combatirla, tanto a nivel de la organización judicial como en el

En noviembre de 2000, Fujimori fugó del país; abandonó la presidencia y el Congreso declaró su vacancia. Valentín Paniagua, un reconocido congresista, asumió la presidencia del Congreso y luego la presidencia de la República, con el encargo de convocar a elecciones y conducir la transición hasta julio de 2001. Desde el Poder Ejecutivo se realizó entonces un esfuerzo por devolver institucionalidad al sistema de justicia; se promovió la derogatoria de las leyes intervencionistas; se renovó dentro de los cauces legales el Consejo Nacional de la Magistratura y la Academia de la Magistratura; el Consejo convocó a concurso público para el nombramiento de jueces y fiscales; se creó una Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional (tanto en lo sustantivo como en lo metodológico para reformar o sustituir la Constitución)⁴⁰. La lucha contra la corrupción tuvo en la Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), promovida por el Ministerio de Justicia, un ámbito de encuentro del Estado con la sociedad civil para la formulación de políticas nacionales anti-corrupción de importancia (INA 2001).

Concluido el trabajo de los consejos transitorios se constituyó el Grupo de Trabajo de Alto Nivel (GTAN), con base en un convenio suscrito por el Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Ministerio Público, Ministerio de Justicia, CNM y Academia de la Magistratura. Fue un primer esfuerzo de trabajo interinstitucional que en octubre de 2001 aprobó un «Plan Estratégico de Modernización del Sistema de Justicia». Lamentablemente, el plan nunca se ejecutó «y el trabajo fue perdiendo continuidad debido a la falta de voluntad política y coordinación entre quienes dirigían a las instituciones integrantes» (Defensoría 2006: 38).

Quizá lo más importante de este período es la creación, a fines de 2000, de la Procuraduría Especializada para el Combate de la Corrupción, en torno a los casos vinculados a la red de Vladimiro Montesinos, y del sistema especial anticorrupción del Poder Judicial

proceso judicial y en el sistema de control. Sin embargo, muy pocas de estas medidas fueron asumidas y ejecutadas posteriormente» (pp. 36-37).

⁴⁰ La Comisión cumplió su cometido oportunamente con un amplio desarrollo sobre el sistema de justicia. Ver la publicación de los «Lineamientos para una Reforma Constitucional», hecha por el Ministerio de Justicia (2001).

y del Ministerio Público, entre fines de 2000 y febrero de 2001⁴¹. No se dio esta vez la impunidad del «borrón y cuenta nueva», lamentablemente tan común en nuestra república. El Poder Judicial respondió al reto de procesar y sancionar a quienes habían delinquido en una red de corrupción sin precedentes en el país. Las reservas morales existentes en la judicatura, muchas de las cuales estaban en el sector disidente de magistrados, asumió la responsabilidad con gran entereza. Se abrió procesos⁴² y se detuvo a ex altos mandos militares, ex congresistas, ex ministros, ex magistrados del fuero civil, militar y del Tribunal Constitucional, grandes empresarios, ex miembros de los órganos electorales, ex altos funcionarios públicos. Se ha repatriado varios cientos de millones de dólares fruto de la corrupción, depositados en bancos extranjeros. La historia del Perú no registra un hecho igual. Y es importante destacar que estos procesos se desarrollan con todas las garantías del debido proceso, desterrando la tesis de que una intervención firme de la justicia no es compatible con el respeto a los derechos humanos (Dargent 2005: 56).

Al iniciarse el siglo XXI, existía en el Perú un consenso sobre la gravedad del estado en que se encontraba el sistema de justicia. A los problemas históricos, se había sumado la perversa utilización y la sistemática corrupción de la última década. Inicialmente, el nuevo gobierno presidido por Alejandro Toledo no pareció tener una agenda clara sobre la reforma de la justicia. No obstante, luego aparecieron dos líneas de reforma, una desde el propio Poder Judicial y otra desde el Poder Ejecutivo y el Congreso.

En enero de 2003, asumió la Presidencia del Poder Judicial Hugo Sivina, un magistrado de reconocida trayectoria democrática y compromiso con iniciativas de reforma⁴³. Instaló una Comisión de

⁴¹ A fines de 2000 se creó las Fiscalías Provinciales Anticorrupción y a comienzos de 2001, las Fiscalías Superiores Anticorrupción. En febrero de 2001 se creó una Sala Superior Anticorrupción y seis Juzgados Especializados para conocer los procesos iniciados o a iniciarse, por los hechos ocurridos durante el gobierno de Fujimori. Posteriormente se creó progresivamente salas y juzgados hasta llegar en 2008 a seis salas y doce juzgados.

⁴² Hasta 2006, 217 procesos, 1 509 procesados, 24 sentencias firmes y 25 procesos en juicio oral (De Belaunde, 2006: 108).

⁴³ Sivina, siendo juez de primer grado, participó en los seminarios de 1977; mantuvo durante su trayectoria jurisdiccional una reconocida independencia.

Magistrados para la Reestructuración del Poder Judicial y grupos de trabajo temáticos⁴⁴ que produjeron informes; se presentaron ocho proyectos de ley al Congreso (Poder Judicial 2003). Paralelamente, Sivina convocó al Acuerdo Nacional por la Justicia. Un grupo de juristas y profesores universitarios se constituyó en el Grupo Impulsor, realizando múltiples audiencias en diversas ciudades del país con nutrida participación ciudadana. Fue una experiencia inédita de diálogo con la sociedad civil, propiciada por el Poder Judicial. El referido Grupo Impulsor produjo su informe final: «Políticas de Estado para el Cambio Estructural en el Poder Judicial», que fue entregado a la CERIAJUS.

La Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) correspondió a una iniciativa del Poder Ejecutivo, que el Congreso creó con una composición que reunía a representantes de todos los órganos involucrados en la impartición de justicia, el Poder Ejecutivo, el Congreso y la sociedad civil⁴⁵. Constituida en octubre de 2003, recibió un plazo de 180 días para elaborar y proponer un Plan de Reforma Integral de la Administración de Justicia (Plan). Se ha dicho bien que este tipo de composición de la CERIAJUS debe marcar un hito, «un antes y un después, en términos de composición de toda instancia relacionada con temas de justicia o de reforma» (Justicia Viva 2004: 16).

Sin embargo, con la promulgación de la ley de la CERIAJUS se generaron en la judicatura incertidumbres y cuestionamientos sobre sus propósitos, ya que estaba en marcha el trabajo de las comisiones constituidas por el propio Poder Judicial y el del Grupo Impulsor del Acuerdo Nacional por la Justicia (ANJ). Muchos esfuerzos fueron necesarios para que se comprendiera que se trataba de dos movimientos confluentes y que había que aprovechar tanto la convicción de la

⁴⁴ Poco después, en el Ministerio Público se instaló también un grupo de trabajo para formular un Plan de Modernización y Reorganización del Ministerio Público.

⁴⁵ Integraron el CERIAJUS 16 miembros presididos por el presidente de la Corte Suprema; además, la Fiscal de la Nación, el presidente del Consejo Nacional de la Magistratura, un representante del Tribunal Constitucional; la presidenta de la Academia de la Magistratura; el ministro de Justicia; el Defensor del Pueblo; dos representantes de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso; cinco representantes de la sociedad civil; un representante de los colegios de abogados del Perú; y un representante de las facultades de derecho.

judicatura movilizada por su presidente como la voluntad política que expresaba la promulgación de la ley y el compromiso del presidente de la República. Esta situación de tensión inicial se superó en buena medida. La CERIAJUS acordó que las conclusiones del ANJ constituirían el aporte del Poder Judicial al Plan y el presidente del Poder Judicial, con el respaldo de la sala plena de la Corte Suprema, publicó una resolución administrativa (205-2003-P-PJ) que, reivindicando su propio espacio, establecía lo mismo.

El Plan de la CERIAJUS, intentó ser un plan concertado, lo que supuso hacer diversas concesiones. El Plan reconoció esfuerzos recientes, incorporando medidas propuestas por las comisiones de trabajo del Poder Judicial y las proposiciones de carrera judicial y medidas para mejorar el acceso trabajadas por el Consorcio Justicia Viva⁴⁶. Asimismo, tomó en cuenta propuestas del ANJ. El trabajo de la CERIAJUS⁴⁷ fue facilitado por una secretaría técnica competente y conocedora de los problemas judiciales, y por el importante apoyo de la cooperación técnica internacional. Conjuntamente con el Plan, se entregaron proyectos de ley, propuestas de modificaciones legales y una valorización económica de cada uno de los proyectos; es decir, la CERIAJUS entregó —debidamente sustentado— un costo estimado del Plan (con referencia incluso a cada área temática), junto con un cronograma de desembolsos para la reforma. No fue pues un diagnóstico más, como algunos escépticos señalaron, sino un Plan integral, con costos incluidos⁴⁸.

Son nueve las áreas que contiene el Plan: una propuesta de reforma constitucional⁴⁹; acceso a la justicia; lucha contra la corrupción; modernización del despacho; recursos humanos; gobierno, gestión

⁴⁶ Consorcio de organizaciones privadas, originalmente constituido por la Pontificia Universidad Católica, el Instituto de Defensa Legal y la Asociación de Jueces por la Justicia y la Democracia.

⁴⁷ No existe una publicación impresa del Plan debido a que no hubo recursos para hacerla. Solo se distribuyó en cds. Consultar en: www.justiciaviva.org.pe/ceriajus/archivos/plan.pdf

⁴⁸ Documento aparte es el diagnóstico interinstitucional que la Secretaría Técnica elaboró (Ceriajus 2004a).

⁴⁹ Una adecuada sistematización de esta propuesta está en Justicia Viva (2004: 30 y ss).

y presupuesto; reforma penal⁵⁰; predictibilidad y jurisprudencia; y diversas reformas de Códigos y leyes⁵¹. Si bien la mayor parte de las propuestas fueron aprobadas por consenso, en el terreno de la reforma constitucional se expresaron diferencias de importancia entre la mayoría de integrantes y los miembros provenientes de la judicatura; particularmente, en cuanto a la redefinición de la naturaleza y el rol de la Corte Suprema⁵². La mayoría optó por una corte única de once miembros con funciones exclusivamente de casación. Igualmente se optó por la creación de consejos de gobierno del Poder Judicial y del Ministerio Público con participación de diversos grados de la judicatura y representantes de la sociedad civil. La sala plena no sería más órgano de gobierno y el control sería externo.

La propuesta de reforma constitucional plantea la necesidad de incorporar en el sistema de justicia una instancia de coordinación de las diferentes instituciones que lo conforman, que sería la encargada de conducir la implementación de las medidas o propuestas de reforma⁵³.

No obstante su limitada difusión, el Plan de la CERIAJUS —entregado en abril de 2004— fue muy bien acogido por la opinión enterada. En la campaña electoral de 2006, incluso, el tema de la reforma judicial fue vinculado por casi todos los candidatos a

⁵⁰ En 1991 se había aprobado un nuevo Código Procesal Penal. Salvo algunas normas, se hallaba en *vacatio legis*. La CERIAJUS propuso la elaboración de un proyecto de ley complementario para su implantación, pues «supondría un impacto muy fuerte en el sistema de justicia».

⁵¹ La Ceriajus concordó e impulsó la promulgación del Código Procesal Constitucional, cuyo proyecto había sido previamente preparado por una comisión de expertos y fue aprobado por el Congreso.

⁵² La referida discrepancia no merecería la pena de ser recordada si no fuere porque la actitud de rechazo a la propuesta mayoritaria de reforma constitucional condicionó la actitud de frialdad que la Corte Suprema adoptó respecto al conjunto del Plan aprobado.

⁵³ El Congreso de la República había trabajado en la reforma constitucional. La ley 27600, de diciembre de 2001, dispuso que el Congreso se encargase de la «reforma total» de la Constitución y que el texto aprobado se sometiera a referéndum. El congresista Henry Pease dirigió con rigor este empeño. La comisión presidida por él sometió un anteproyecto a debate público (Congreso de la República: abril 2002). En julio de 2002 se presentó un proyecto al pleno (Congreso de la República: 2002), quedando la reforma paralizada desde abril de 2003, por falta de acuerdo. En octubre de ese año, la ley 28083, que creó la CERIAJUS, la facultó a proponer las modificaciones constitucionales sobre la materia que se consideraran pertinentes.

ejecutar el Plan de la CERIAJUS. La ejecución dependía del Poder Judicial, del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo y, en gran medida de que se implementaran los mecanismos previstos en el Plan para ello⁵⁴. A pesar de la previsión de la CERIAJUS para asegurar la continuidad del esfuerzo, no se concretaron las medidas sugeridas con este fin. No se constituyó una comisión de coordinación interinstitucional, ni se dio un Pacto de Estado por la Justicia que comprometiera a las fuerzas políticas y sociales en la ejecución del Plan. Solo la Defensoría del Pueblo, de conformidad con el tercer eje que intentaba involucrar la participación de las organizaciones de la sociedad civil, a fines de 2004 constituyó el Grupo de Trabajo Iniciativa por la Justicia (IJU) integrado por personas reconocidas e instituciones directamente vinculadas al sistema de justicia, que empezó a trabajar en febrero de 2005 y después de 12 sesiones concluyó sus labores en octubre del mismo año.

La sucesión de hechos posteriores a la entrega del plan de la CERIAJUS manifestó la falta de voluntad de un sector mayoritario de las instituciones vinculadas al sistema de justicia —incluyendo al Ministerio de Justicia, al Congreso y al Ejecutivo en general— por iniciar una etapa seria de implementación de las propuestas del Plan. Se produjo una oleada de comisiones institucionales⁵⁵, que de algún modo conducía a comenzar todo de nuevo, opción que además de ineficiente era contraproducente. El avance presentado por el Congreso⁵⁶ en la aprobación de proyectos de ley aprobados por

⁵⁴ La Ceriajus propuso: a) un convenio de coordinación interinstitucional con comisiones temáticas; b) suscripción de un Pacto de Estado por la justicia por las fuerzas políticas, instituciones del sistema judicial, poderes del Estado y organizaciones sociales; c) participación de organizaciones de la sociedad civil acompañando o vigilando la implementación de los proyectos.

⁵⁵ Se han desarrollado dos iniciativas de coordinación interinstitucional, una para la implementación del Código Procesal Penal y otra el comité interinstitucional del proyecto JUSPER; ambas lejos de lo planteado por la Ceriajus. Se ha creado comisiones en el Congreso, dos en el Ministerio de Justicia y varias en el Poder Judicial; una de estas comisiones debe elaborar una propuesta propia y diferenciada de regulación de la carrera judicial, cuando ya la Ceriajus había aprobado una. A comienzos de 2006 fueron creadas nuevas comisiones temáticas en el Poder Judicial, que no guardan ningún lazo de continuidad con la Comisión de Magistrados para la Reestructuración creadas en el mismo Poder Judicial en 2003.

⁵⁶ CERIAJUS (2005). *Avances en la implementación de las propuestas planteadas por la Ceriajus*. Informe Preliminar, Lima: Congreso de la República.

la CERIAJUS, resulta positivo pero insuficiente, pues no se refiere a los temas estructurales de la reforma —salvo el caso de la justicia de paz— tales como la reforma de la Constitución, la carrera judicial, la reforma de la casación, entre otros. Concluido el periodo gubernamental en 2006, no obstante existir un Plan integral y haber ocurrido una gran movilización por la reforma de la justicia, esta quedó como asignatura pendiente. Se perdió así una gran oportunidad, pues al haber «tocado fondo» la justicia en la década previa, las condiciones para abordar una suerte de refundación del sistema eran óptimas.

No obstante, las condiciones para que el nuevo gobierno asumiera la propuesta pendiente estaban creadas y ciertamente los diversos avances que se habían dado, reforzaban esta posibilidad. Cabe destacar especialmente algunos de ellos:

- El desarrollo tanto del subsistema anticorrupción, como el de derechos humanos, marca una diferencia central con etapas pasadas y muestran —en el cambio de actitud— cómo cuando hay decisión, organización, independencia y sobre todo, compromiso con la democracia y con la labor que le es propia, la judicatura puede responder a lo esencial de su función y reencontrarse con la sociedad.
- El rol cumplido por el Tribunal Constitucional (TC) a partir del gobierno de transición. Su credibilidad profesional y ética se formó a través de su labor jurisdiccional, enfocada a que la Constitución, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales cobren vigencia efectiva. El prestigio alcanzado en esta etapa por el TC se labró también en la motivación de sus fallos y en la solución oportuna de problemas en todos los ámbitos del acontecer social y económico del país, así como a su empeño de brindar acceso a los ciudadanos a su labor y jurisprudencia. En esa línea estuvieron la realización de audiencias descentralizadas, en afán de pedagogía democrática, y la transparencia en la divulgación de su jurisprudencia, buscando ayudar a la predictibilidad (Justicia Viva 2007).
- La promulgación en 2004, y después de una larga incertidumbre, de un nuevo Código Procesal Penal (decreto legislativo 957), que entraría en vigencia en 2006, para hacer frente a «una

de las principales preocupaciones en la reforma de la administración de justicia (que) radica en cómo mejorar la justicia penal», significaba «hacer el tránsito que ya habían hecho otros países, de un modelo procesal básicamente inquisitivo a uno claramente acusatorio» (De la Jara y otros 2008: 15). Este tránsito importaba un gran desafío al sistema de justicia, del cual no estaban exentos el ejercicio de la abogacía y la formación universitaria⁵⁷.

- También resulta relevante en este periodo la actuación del Consejo Nacional de la Magistratura que desarrolló lo que se ha llamado la reforma silenciosa (Villavicencio y Bazán 2004), en tanto con múltiples concursos y nombramientos redujo al mínimo la provisionalidad de la judicatura, salvo en la Corte Suprema, donde hasta 2010 persiste. Debe reconocerse una labor independiente y un esfuerzo por mejorar sistemas de selección⁵⁸.

Entre escándalos, preocupantes retrocesos y algunos avances (2006-2010)

El gobierno presidido por Alan García, iniciado en julio de 2006, no ha dado muestras de interés real por la reforma integral de la administración de justicia. La tónica de los dos primeros años se ha mantenido: el tema hasta entonces solo había generado interés de las altas autoridades y del presidente de la República en dos oportunidades: cuando un vocal de la Corte Suprema fue capturado, por iniciativa policial, recibiendo una coima y cuando una sala de la Corte Superior de Lima emitió un fallo escandaloso contra el Banco Central de Reserva, decisión que involucraba al presidente de la Corte Superior.

Ante tamaño desinterés, había en algunos la sospecha de que el gobierno podría estar cómodo en el *status quo* judicial, cuando

⁵⁷ El mismo día, el decreto legislativo 958 creó la Comisión Especial de Implementación del Nuevo Código, con la tarea de planificar un cambio que conllevaba grandes e importantes transformaciones. Esta comisión aprobó en junio de 2005 el plan de implementación gradual, fijando un cronograma.

⁵⁸ Resta una evaluación objetiva de los resultados de los nombramientos. En general, no existen métodos de evaluación de la idoneidad de los nombramientos hechos por el CNM.

a través de diversos medios se ha reincorporado a la judicatura un significativo número de magistrados que, si bien habían sido echados del Poder Judicial irregularmente en 1992 por Fujimori, habían sido nombrados en su mayoría por el actual presidente de la República en su período anterior (1985-1990). Si nos atenemos al control que magistrados afines al gobierno mantienen sobre la Corte Superior de Lima, la principal del país, tal sospecha parece confirmada.

Pero lo ocurrido en los primeros años fue solo una muestra. Posteriormente, una verdadera sucesión de escándalos revelados por la prensa fueron colmando la sorpresa ciudadana y pusieron espasmódicamente el tema judicial en el debate público, al tiempo que generaron solo alguna reacción desde el poder político. Lo llamativo es que no han servido para detonar la implementación de un plan integral de reforma de la justicia⁵⁹. En verdad, los medios de comunicación han dado un perfil devastador de las dimensiones del problema. Un ex presidente de la Corte Superior de Lima destituido por acoso sexual. Sucesivamente, dos miembros del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial son separados por tráfico de influencias. Un miembro del CNM es separado por corrupción (en los tres últimos casos se trataba de representantes de la sociedad civil). Una universidad privada con litigios en el sistema lleva de viaje a dos jueces de la Corte Suprema que gozan de prestigio. El TC reincorpora al Poder Judicial a un juez supremo destituido por el CNM luego de aparecer en un video con el ex asesor presidencial Vladimiro Montesinos; la resolución alegó que a la fecha de esa reunión no era juez supremo, sino miembro del Jurado Nacional de Elecciones, por lo que el CNM no tenía facultades para destituirlo⁶⁰. Un juez que asume el despacho provisionalmente durante pocos días declara fundada la demanda de amparo de un abogado cuya postulación al TC quedó sin efecto debido a vínculos con un político condenado por corrupción. Un concurso para jueces de la Corte Suprema es anulado

⁵⁹ Debe destacarse que además del Plan de la CERIAJUS, el Informe Defensorial presentado a fines de 2006 por la Defensora del Pueblo Beatriz Merino contiene un conjunto de recomendaciones concretas de singular valor y operatividad.

⁶⁰ El TC permite así el reingreso de un abogado con serios cuestionamientos, aplicando mecánicamente una norma que no exige para ser juez supremo y para mantenerse en el cargo, una trayectoria objetivamente democrática e intachable. La sentencia: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/08495-2006-AA.pdf>.

por el mismo CNM ante la evidencia de gravísimas irregularidades reveladas por los medios. El presidente de la Corte Suprema descalifica y pide la renuncia del CNM. La Secretaría Técnica de la Comisión de Ética, creada por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, es reestructurada a raíz de que habría encontrado información sobre presunto desbalance patrimonial en algunos jueces de la Corte Suprema⁶¹.

Estos y otros escándalos se suceden, pero probablemente el más llamativo y de mayor duración es el caso conocido como de los «petro audios». Un audio revelado por los medios de comunicación en octubre de 2008 revela un caso de tráfico de influencias en una importante licitación pública, que toca altas esferas del gobierno. El presidente de la República califica de «ratas» públicamente a quienes son desnudados en tal situación —uno de ellos un ex ministro de su primer gobierno y otro, un conocido abogado litigante—, pero pronto el tema se enfoca a perseguir a los «chuponeadores», es decir a quienes han hecho ilícitamente interceptaciones telefónicas (la empresa Business Track) y a descubrir a quienes los han contratado. Después de varios meses de la incautación de los equipos de dicha empresa, desaparecen dos *usb* que contenían conversaciones y documentos obtenidos ilegalmente; la jueza dice que la desaparición ha ocurrido en la fiscalía y la fiscalía asevera que en el juzgado. Tercia la denuncia de que los *usb* han sido cambiados por otros. La fiscalía afirma, indicando fecha, que los *usb* han sido manipulados por alguien que quiso desaparecer parte de sus archivos (audios y correos electrónicos), habiéndose borrado presuntamente más de quinientos archivos. En marzo de 2010 la OCMA inicia una investigación a la jueza a cargo del caso. Paralelamente, otros audios del mismo origen van revelando influencias irregulares que tocan a magistrados de la propia Corte Suprema. Un año y medio después de que estallara este escándalo, no hay nada claro, salvo la convicción de la opinión pública de que este episodio oculta a gente poderosa del gobierno y muestra hasta el absurdo, la inoperancia, sino la corrupción, del sistema de justicia.

⁶¹ <http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=249>

Así, el caso de los «petro audios» aparece ante la opinión pública como la «punta del iceberg» de un extendido fenómeno de corrupción que toca políticos, jueces y abogados, entre otros. La población presencia atónita no solo la impotencia del sistema legal para combatir la corrupción, sino la enorme distancia entre la realidad y los múltiples pactos y comisiones por la ética que se han ido creando.

Sin restar importancia a la corrupción —que, a pesar de su gravedad, creemos que no reviste los niveles sistémicos de corrupción de la década anterior—, el retroceso más evidente en este periodo se da en dos instituciones, en el Consejo Nacional de la Magistratura y en el Tribunal Constitucional. Los escándalos últimos muestran un CNM que, más allá de los esfuerzos de algunos de sus integrantes, se ha deteriorado en razón de la influencia política, cierta ineptitud y la presencia de corrupción. Pero la constatación es peor respecto al Tribunal Constitucional. Poco de lo resaltado líneas atrás queda en pie y la consiguiente pérdida de confianza ciudadana es acelerada. El problema es simple de detectar en su origen: la renovación producida en la institución a través de los nombramientos por el Congreso, como temíamos (De Belaunde 2008: 151), no pasa un «test» de independencia, como el deterioro del TC y de sus decisiones revela.

Entretanto, durante estos años, en la Corte Suprema, otra vez sobre la base de la convicción de sus presidentes⁶², se ha intentado impulsar cambios, más o menos ambiciosos, sin una estrategia clara y sin que ese impulso aparezca respaldado política e interinstitucionalmente de manera suficiente.

La cooperación técnica internacional ha estado presente de manera importante apoyando proyectos específicos, cuya evaluación excede los límites de este trabajo, pero que, si bien no se han insertado dentro de un plan y una estrategia integrales, a no dudarlo dejan avances provechosos⁶³.

⁶² Al asumir la presidencia para el período 2007-2008, Francisco Távora enunció un programa de gobierno que si bien estaba muy bien enfocado, trascendía su periodo. En 2009 asumió Javier Villa Stein, que ha obtenido un buen reconocimiento público con la simple actitud de «ponerse en los zapatos» del usuario y reconocer muchos de los vicios del sistema de justicia. De otro lado, es probablemente quien más ha defendido al Poder Judicial de los embates externos. Ambos han tenido «conciencia de reforma».

⁶³ Así, por ejemplo, el Banco Mundial auspicia y financia el Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia (PMSJ), formulado como «una iniciativa de mejora y no de

De otro lado, aunque muchos acusan en este periodo un debilitamiento en los subsistemas de derechos humanos (Coordinadora Nacional de Derechos Humanos 2008: 194) y anticorrupción, un hecho destacable, que ha suscitado interés internacional por su naturaleza, ha sido el proceso que se siguió e impuso condena al ex presidente Alberto Fujimori. Su transparencia, respeto al debido proceso y calidad, ha sido reconocida ampliamente, afirmándose acertadamente que un proceso así no era concebible años atrás (Pásara 2010: 197). Este caso muestra positivamente la calidad y el compromiso con su función de un sector de la judicatura peruana.

Sin duda ha habido otros avances. La promulgación de la Ley de Carrera Judicial, más allá de la inconstitucionalidad parcial que ha declarado el TC (Verona 2010: 80); la nueva Ley Procesal de Trabajo; la experiencia positiva en la implementación del nuevo Código Procesal Penal en el primer distrito judicial seleccionado⁶⁴ y el impulso para su vigencia en otros más⁶⁵, deben ser destacados.

Cerca de la cuarta década, ¿una justicia diferente?

Después de cerca de cuarenta años de diversos intentos de reforma, el Perú no ha podido lograr un servicio de justicia que goce de un índice aceptable de confianza ciudadana⁶⁶. Una constatación como

reforma integral del sistema jurídico del país» (PMSJ 2008: 23) que involucra al Poder Judicial, CNM, Academia de la Magistratura y Ministerio de Justicia y «constituye una de las primeras experiencias nacionales de coordinación interinstitucional que tiene el encargo de involucrar a cuatro instituciones fundamentales para la administración de justicia en el Perú» (PMSJ 2008: 7). Una expresión del coordinador general de Proyecto, Nelson Shack Yalta, economista con marcada influencia en la Corte Suprema al menos durante los últimos cinco años, grafica bien la posición impulsada desde la Suprema: «No creo en reformas rimbombantes. Prefiero logros concretos de impacto sustantivo para una mejora continua» (PMSJ 2008: 20).

⁶⁴ «El balance es esencialmente positivo [...] En efecto estamos en condiciones de afirmar que en Huaura se ha producido un buen comienzo de la aplicación del NCPP» (De la Jara y otros 2008: 13).

⁶⁵ No obstante, existe preocupación sobre la existencia de condiciones en infraestructura y capacitación de personal en los nuevos distritos judiciales (Silva y Gálvez 2010: 2).

⁶⁶ Las encuestas de opinión pública suelen ser reveladoras. El 20 de abril de 2008, el diario *El Comercio* (p. A10) publicaba una realizada por Ipsos Apoyo Opinión y Mercado que mostraba un índice de desaprobación del Poder Judicial de 76%. La misma

esta no puede soslayar aspectos en los que sí encontramos avances muy positivos. A los destacados en el recuento precedente, podemos añadir algunos más.

A diferencia de antes, hay conciencia y un amplio consenso de que es indispensable un sistema de justicia independiente y eficiente para la plena vigencia de la democracia y de los derechos humanos. Esto se encuentra expresado por el Acuerdo Nacional (www.acuerdonacional.gob.pe) en la Vigésimo Octava Política de Estado, «Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial». De otro lado, ha habido un importante avance en el marco constitucional y legal para la independencia de la judicatura. Más allá del nivel declarativo, que los jueces no sean nombrados por los políticos sino por un organismo técnico es un avance importantísimo. En suma, las condiciones para la independencia de los jueces han mejorado.

Al lado de la credibilidad ganada por los subsistemas anticorrupción y de derechos humanos encontramos avances, germinados en la última década, en la justicia constitucional y en la justicia comercial, mejoras en la administración del sistema, logros en la capacitación de magistrados y en el control interno⁶⁷. Durante los últimos treinta años (periodo para el que existen estudios) la justicia de paz —la impartida por no abogados en zonas principalmente rurales— mantiene consistentemente una evaluación positiva de su rol social.

agencia reportó en octubre de 2009 un índice de desaprobación del 77% (73% en Lima y 80% en provincias). Estos índices se ubican en el rango de desaprobación (70% a 80%) que persigue al Poder Judicial desde décadas pasadas (Mejía 2000). Otro dato inquietante aparece en un sondeo de opinión hecho por el Instituto de Opinión Pública de la Universidad Católica en octubre de 2009: 32% de los encuestados cree que el Poder Judicial mejorará dentro de 5 años; porcentaje inferior al 43% que en noviembre de 2006 compartía esa expectativa (<http://www.pucp.edu.pe>).

⁶⁷ Resultó destacada la labor sucesiva de los jueces supremos Francisco Távara y Elcira Vásquez Cortez —particularmente de esta última— al frente de la OCMA. Además de múltiples procesos disciplinarios han abordado seriamente temas centrales para su función, como puede apreciarse en la publicación *Técnicas de investigación de la corrupción en la Administración de Justicia*. Esta labor no estuvo exenta de crítica dentro de la misma Corte Suprema: su presidente, Javier Villa Stein consideró «paranoica y policíaca» la labor de la OCMA (*La República*, 27 de octubre de 2009). De otro lado, resulta de interés el Proyecto Auditoría Social al Sistema de Justicia, a partir de investigaciones de la Comisión Andina de Juristas. Más de 60 magistrados han puesto sus resoluciones a disposición de la ciudadanía, permitiendo así su análisis y crítica (Córdor 2008: 189).

En definitiva, resulta innegable la consolidación de un importante contingente de jueces y fiscales comprometidos en lograr una justicia mejor.

Pero, resulta claro que lo avanzado no permite afirmar que hemos realizado una reforma ni, por cierto, hemos alcanzado una justicia diferente. Por el contrario, los problemas centrales parecen intactos. ¿Cuáles son las causas de la frustración de los intentos reformistas? No es posible establecer repuestas generales. Con cargo a revisar enseguida el rol de los diversos actores, podemos adelantar algunas conclusiones que surgen de la experiencia peruana.

- Los proyectos de reforma principales han germinado dentro de regímenes autoritarios y dictatoriales. No han tenido éxito. De una parte, los procesos de reforma han venido impuestos; en democracia hay que consensuar y ello no ha sido fácil en la temática judicial. De otra, un componente fundamental de la reforma o refundación del sistema judicial es buscar la plena autonomía del Poder Judicial y la independencia de los jueces, reforzando su rol frente al poder político. Esto contradice la naturaleza de dichos regímenes que, cuando mucho, han logrado modernizar el sistema de justicia.
- Hace falta voluntad política de todos los involucrados en el servicio de justicia para llevar adelante la reforma. En 2004 el plan de la CERIAJUS no fue suficiente. Faltó la voluntad política que ha seguido faltando.
- Las reformas concebidas como cambio de jueces no funcionan. Los casos de 1969, 1976, 1980 y 1992 lo prueban. El vaivén consiguiente no parece conveniente: jueces expulsados por vías antijurídicas retornan años después «en paquete», es decir buenos y malos, lo que incentiva nuevas purgas.
- Ha habido avances no solo en el diseño constitucional, sino en el rol que cumplieron instituciones como el TC y el CNM, pero el retroceso posterior ha mostrado la fragilidad de tales logros ante los cambios políticos, particularmente en el caso del TC.
- Ha existido en diversos momentos la tendencia a crear «vías de evitamiento»; es decir, sacar del Poder Judicial ordinario procesos de especial importancia social hacia fueros especiales.

Esto traducía, entre otras cuestiones, escepticismo del propio Estado sobre las posibilidades de reformar el sistema. Debe evitarse que la promoción de los medios alternativos de solución de conflictos, especialmente el arbitraje, importe la desatención del sistema de justicia.

- Las reformas planteadas como sistémicas requieren no solo objetivos de consolidación democrática sino de concertación de todos los involucrados. No pueden ser impuestas, ni pueden tener propósitos distintos a los declarados. La reforma de 1976 y la de 1996 ejemplifican cada una de las situaciones.
- El persistente contrapunto sobre si la reforma judicial debe hacerse «desde afuera» o «desde adentro», ha resultado pernicioso en momentos clave. Es indispensable superarlo⁶⁸.
- Hay que prestar mayor atención a la perspectiva del usuario⁶⁹. Los aspectos organizativos son importantes, pero la credibilidad desde su perspectiva se juega en aspectos que muchas veces son concebidos como un componente más de un programa reformista. Hay un objetivo de eficiencia, pero es fundamental establecer confianza sobre la base de la honestidad y la producción de sentencias socialmente

⁶⁸ Ello produce además desconfianza. A propósito de la CERIAJUS, la periodista Rosa María Palacios pregunta al empresario lanero François Patthey Salas: «se presenta una nueva posibilidad de reformar el Poder Judicial. ¿Usted espera algo positivo de una reforma de este tipo?». Patthey responde: «Yo creo que ha comenzado mal porque el mismo día en que el presidente anunció la reforma, el Poder Judicial, a través de los jueces, dijo que quería hacer su propia reforma interna; en realidad, que no los toquen» (Palacios 2004: 85).

⁶⁹ Un juez supremo ya emblemático, César San Martín, comentando la encuesta de octubre de 2009 del Instituto de Opinión Pública de la PUCP, afirma: «La encuesta ratifica el permanente conflicto entre el interés de la ciudadanía y la calidad del servicio de justicia que percibe, entre el grado de confianza social de la justicia y las reales necesidades que ella debe cubrir. La insatisfacción, pese a casi una década de estabilidad institucional, no ha descendido como quisiéramos, aunque existe una ligera tendencia a la mejora. [...] Es clara la percepción social de que un juicio se gana con dinero e influencias, antes que por un buen abogado y un juez imparcial, así como que la justicia está lastrada por la corrupción (35%), la falta de celeridad (20%) y de recursos del poder judicial (18%), así como por la complejidad en los trámites (16%). Lo expuesto traduce, de un lado, las debilidades del sistema judicial —y con él, de todo el sistema político—; y, de otro lado, la falta de empatía de la población con el ordenamiento jurídico y sus operadores» (San Martín 2009: 9).

sustentables. La baja calidad de la jurisprudencia y la falta de predictibilidad de las decisiones judiciales constituyen un factor que socava la confianza ciudadana en tanto genera una sensación de arbitrariedad. Esto nos conduce no solo a cuestiones vinculadas a la cultura judicial, a la selección de jueces y su capacitación, sino, de una manera muy importante, al tema de la ética en el ejercicio jurisdiccional.

El tema de la corrupción lamentablemente no se enfocó como prioritario, sino que vino «camuflado» dentro de la denominada reforma judicial de 1996 y, ante la dimensión del problema, lo hecho posteriormente no alcanza. Según un reciente sondeo de opinión pública, la corrupción desplazó al desempleo como el principal problema reconocido. 43% de los entrevistados consideraba la corrupción el principal problema del país, seguido del desempleo (38%) y de la pobreza (36%)⁷⁰. Es, pues, un problema nacional y estos mismos sondeos de opinión suelen colocar al Poder Judicial entre las instituciones más corruptas⁷¹. Esa es la percepción ciudadana y los propios jueces lo reconocen, como reveló el estudio del Consejo Transitorio del Poder Judicial (Comisión Andina de Juristas 2003: 22)⁷².

Ha habido momentos importantes en el combate a la corrupción desde el mismo aparato judicial, pero no una estrategia consistente y eficiente. Como ha revelado recientemente el escándalo de los «petro-audios», la «llegada» por conductos impropios a la misma Corte Suprema pone de manifiesto el nivel del problema. Un abogado litigante puede dar fe de la impotencia ante los múltiples

⁷⁰ Encuesta realizada por Ipsos Opinión y Mercado S.A., *El Comercio*, 20 de abril de 2008.

⁷¹ En 1993 una encuesta encontró que la mitad de entrevistados (51%) consideraba que el principal problema del Poder Judicial era la corrupción (Ceriajus, Secretaría Técnica, 2004a: 359). Diez años después, un estudio de opinión pública llevado a cabo por el Consorcio Proética en 2003 halló que dos de cada tres entrevistados (74%) consideraban al Poder Judicial como la institución pública más corrupta. En el sondeo del Instituto de Opinión Pública de la PUCP de noviembre de 2007, los entrevistados señalaron a la corrupción como el principal problema de la administración de justicia, lo que fue ratificado en 2008 y en 2009 (<http://pucp.edu.pe/iop>).

⁷² La corrupción ha perdido el carácter sistemático que tuvo en el período fujimorista, pero es evidente que, aunque es difícil de medir, antes y después de ese momento ha sido una característica del funcionamiento de la justicia y un elemento entorpecedor de los proyectos de reforma.

mecanismos de «manejo» de causas que, «de acuerdo a ley» tiene, por ejemplo, un presidente de corte superior: le basta mover a un juez superior provisional de una sala a otra, o enviar a un titular de viaje, para que se produzca un movimiento en la sala y esta varíe su composición justo en la fecha en que se va a ver una determinado caso o se va a dirimir una discordia. Al efecto, la provisionalidad y la rotación de magistrados son perversiones que han quedado, como instrumentos temibles, de los años noventa. Sin un ataque frontal y permanente a las causas sí, pero también a las prácticas y los funcionarios corruptos, lo que se haga, desde la perspectiva del usuario, no tendrá sentido.

Antes de responder a la pregunta, a estas alturas inevitable, ¿es factible esperar algo distinto de nuestra justicia?, es útil dar un vistazo a los actores de las últimas décadas. La revisión histórica precedente muestra una contumaz voluntad de los políticos de entrometerse en el sistema judicial para controlarlo⁷³. En algunos casos, activamente; lo ocurrido durante el fujimorismo es su expresión más evidente. En otros casos, valiéndose de la pasividad: no hacer nada, en las circunstancias del Poder Judicial peruano, puede ser una perversa forma de intromisión. La llamada falta de voluntad política expresa en realidad una voluntad de mantenimiento del *status quo*, de no buscar una judicatura fuerte. La década de los años ochenta fue una muestra de esto. Quizá —aunque sin muchos resultados en cuanto a reforma integral— la etapa de reconstrucción democrática de los gobiernos de Paniagua y Toledo marca un periodo de respeto a la independencia judicial y, al mismo tiempo, de búsqueda de caminos de reforma. Hacia el final del cuarto año de gobierno del Partido Aprista, firmante del Acuerdo Nacional, parece evidente no solo la falta de voluntad política para impulsar una reforma judicial, sino la reaparición de viejas actitudes de copamiento de las instituciones.

Además, la incomodidad de los políticos hacia órganos jurisdiccionales que cumplen cabalmente su rol de control político se ha expresado, por ejemplo, en la cíclica presentación de proyectos

⁷³ No obstante, debe reconocerse que la Constitución de 1993 —en razón de factores no analizados suficientemente— diseñó un CNM sin intromisión política, con facultad de seleccionar y nombrar jueces, y un TC con amplias facultades de control constitucional respecto a los poderes públicos.

destinados a limitar las funciones del Tribunal Constitucional, alegando que sus sentencias interpretativas usurpan el rol del legislador. Como no prosperaron, es evidente que usaron de una vía corta y conocida: el nombramiento de los nuevos magistrados del TC por el Congreso.

La actitud de los políticos hacia lo judicial, por otra parte, se traduce en las políticas y normas que se aprueban desde los poderes del Estado. Así, toda la intervención política de la justicia durante el fujimorismo requirió una sofisticada estructura legal que el Congreso aprobó. La suerte del Plan de la CERIAJUS estuvo ligada, en gran medida, a que el Ejecutivo y Legislativo lo materializaran. Por último, la falta de prioridad real que ha sufrido la reforma judicial tiene una expresión en el permanente contrapunto, sobre su presupuesto, entre el Poder Judicial y los demás poderes.

En cuanto al papel de los jueces, la cultura organizacional y personal de estos actores ha sido uno de los factores que más frenos ha puesto a los proyectos de reforma. Diversos estudios han mostrado las características de la «cultura judicial» y la necesidad de que haya un cambio radical en ella (Mac Lean 2004; Hammergren 2004; Pá-sara 1982, 2004 y 2010, De la Jara 2003; Lovatón 2003; Dargent 2005, Defensoría del Pueblo 2006, Gonzáles Mantilla, 2009). No obstante, no hay juez peruano que considere que el Poder Judicial no deba ser reformado. La discusión se desplaza a quién o qué institución debe liderar esa reforma y claro, qué se prioriza en ella. Suele prevalecer entre ellos la actitud a favor de «su» reforma, lo que lleva fácilmente a considerar una intromisión cualquier iniciativa que provenga de fuera del Poder Judicial. Incluso propuestas en las cuales los propios jueces han tenido participación y liderazgo son recusadas si contienen términos que cuestionan aspectos medulares de la cultura organizacional. Es lo que ha pasado con el Plan de la CERIAJUS.

Los proyectos y actitudes reformistas en el Poder Judicial han estado persistentemente vinculados a personas. La convicción y el liderazgo de algunos presidentes de la Corte Suprema, de algunos presidentes de salas o de cortes superiores, han generado «momentos de reforma». Vencidos sus periodos, la tendencia se ha inclinado a que esos esfuerzos desaparezcan.

No obstante el severo problema existente en la calidad de los recursos humanos, se puede constatar la existencia de un núcleo importante de jueces capacitados y honestos que han asumido la responsabilidad del procesamiento de los casos judiciales de mayor exposición social (terrorismo y corrupción). Un saludable asociacionismo judicial no solo ha sido importante en algunos momentos críticos para dar respaldo a estos jueces sino que ha venido creciendo.

Han sido organizaciones no gubernamentales las que han impulsado con mayor consistencia el cambio (Lovatón 2003)⁷⁴. Las universidades, salvo intervenciones puntuales, y los colegios de abogados en momentos especiales, no han aportado mucho al impulso de la reforma y, en cambio, han mostrado poca capacidad autocrítica para asumir la enorme cuota de responsabilidad que les cabe en la situación de la justicia.

Particularmente grave resulta la paradoja de que haya ido ganando terreno la presencia de la sociedad civil dentro de órganos del sistema de justicia (Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, Oficina de Control y Consejo de la Magistratura) y se constate la defección de sus representantes en cuestiones de enorme relevancia; más allá de los casos concretos y de graves escándalos, como hemos señalado, esto parece dar noticia en el Perú de una crisis institucional de enormes proporciones, lo cual lleva, sin duda, a meditar cuidadosamente acerca de las propuestas participativas en el marco de una institucionalidad tan debilitada.

¿Podemos esperar algo distinto de la justicia?

Primero, resulta claro que no podemos resignarnos a la situación actual, ni sumirnos en la conclusión de que a la luz de los antecedentes no es posible una transformación profunda del sistema de justicia. Bien se ha dicho,

⁷⁴ Cabe remarcar el importante rol que en diversas etapas cumplió la Comisión Andina de Juristas y el muy singular papel que vienen cumpliendo el Consorcio Justicia Viva y el Instituto de Defensa Legal.

El aparato estatal de justicia es [...] uno de los ejes del funcionamiento de la democracia. Probablemente, luego de los años de esfuerzos realizados en reforma de la justicia, aceptar ese desenlace sería también renunciar a contar con un Estado de todos y para todos [...] Renunciar a la posibilidad de construir ese Estado acaso implique resignarse a que nuestras sociedades no pueden ser organizadas de modo tal que nos resulte factible convivir en ellas bajo el imperio de leyes y autoridades que podamos reconocer como propias (Pásara 2004: 570).

En el recorrido histórico precedente, si bien podemos encontrar una cronología de frustraciones e identificar el rol negativo de diversos protagonistas, también podemos hallar, con el creciente reclamo social de transformación del aparato estatal de administración de justicia, no solo avances importantes, sino condiciones para que ello pueda ocurrir. En la importante reflexión sobre las experiencias de reforma en América Latina⁷⁵, Mac Lean (p.82), Hambergren (p. 329) y Pásara (p. 552) esbozaban en sus trabajos, con referencia a la experiencia peruana, esas condiciones. Creo que sus conclusiones están intactas.

En esa línea, encuentro tres cuestiones fundamentales. Primero, la cuestión previa: los políticos deben abstenerse de intervenir partidariamente sobre el sistema de justicia. Luego, la necesidad de tejer consensos y lograr que todos los sectores concernidos se involucren, en un proyecto de reforma: «El Poder Judicial puede manejar sus propias reformas, pero fijar las metas y los objetivos es una responsabilidad de la sociedad en su conjunto» (Hambergren 2004: 331). Esto importa a nuestro entender, volviendo a las propuestas de la CERIAJUS, alcanzar un mecanismo de coordinación de todas las instituciones del sistema de justicia, el compromiso de las fuerzas políticas y la participación de organizaciones de la sociedad civil (De Belaunde 2006: 187). ¿Cómo lograr esa prioridad en la agenda pública? ¿Será necesario partir de una voluntad política? Estimamos pertinente el punto de vista que señala que

⁷⁵ Pásara, Luis (compilador) (2004). *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*. Lima: Consorcio Justicia Viva.

[...] para empezar ese proceso concertador tampoco se requiere un acuerdo unánime ni integral. Basta que algunos actores clave coincidan realísticamente en un mínimo común denominador para echar a andar el cambio. Entre esos actores clave debe contarse algunos políticos de peso, algunos jueces y fiscales con reconocimiento, ciertos abogados que tengan liderazgo en el gremio, académicos con experiencia en investigación empírica sobre justicia y determinadas organizaciones de la sociedad civil que hayan desarrollado una preocupación sobre el tema. [...] las experiencias de Chile y República Dominicana sugieren que la incorporación en la alianza de representantes del sector empresarial es un factor clave (Pásara 2004: 561).

Finalmente, si bien resulta difícil priorizar entre las múltiples emergencias en el sistema, hay una que debe ser atacada. Muchos sostendrán que es un efecto y que hay que atacar las causas; sin desdeñar esa aproximación, me parece que el combate a la corrupción es no solo una necesidad apremiante, sino casi una prueba de la verosimilitud de nuevos emprendimientos en el camino de la reforma judicial.

Referencias bibliográficas

- Agenda: Perú (2000). *PERÚ: Agenda y estrategia para el siglo 21*, Lima: Metrocolor S.A.
- Avendaño V., Jorge (2000). *A la luz del Derecho. Cinco años en el Congreso de la República*. Trujillo: Editora Normas Legales S.A.C.
- Belaunde, Javier de (1991). «Aproximación a la realidad de la administración de justicia en el Perú». En Diego García Sayán (editor), *Poder Judicial y Democracia*, Lima: Comisión Andina de Juristas/ Centro para la Independencia de Jueces y Abogados.
- Belaunde, Javier de (1999). «Justicia, legalidad y reforma judicial en el Perú (1990-1997)». En John Crabtree y Jim Thomas (editores), *El Perú de Fujimori*, Lima: Universidad del Pacífico/Instituto de Estudios Peruanos.
- Belaunde, Javier de (2006). *La reforma del sistema de justicia. ¿En el camino correcto?*, Lima: IPSM/Fundación Konrad Adenauer.

- Belaunde, Javier de (2008). «El Poder Judicial: la reforma siempre pendiente». En Luis Pásara (editor) *Perú en el siglo XXI*, Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Catacora, Manuel; Javier de Belaunde, Octavio Linares y Hugo Manchego (1988). *Nueva Estructura del Poder Judicial. Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial*, Lima: EDIMSSA.
- Comisión Andina de Juristas (2000). *Reforma judicial en la Región Andina: ¿Qué se ha hecho, dónde estamos, adónde vamos?*, Lima: CAJ.
- Comisión Andina de Juristas (2003). *Corrupción Judicial. Mecanismos de Control y Vigilancia Ciudadana*. Lima: CAJ.
- Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia. CERIAJUS. Secretaría técnica (2004a). «Los problemas de la Justicia en el Perú: hacia un enfoque sistémico». Lima.
- Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia. CERIAJUS. Secretaría técnica (2004b). «Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia». Lima: www.justiciaviva.org.pe/ceriajus/archivos/plan.pdf
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003). *Informe Final*, Lima: CVR.
- Comisión de Juristas Internacionales (1994). *Informe de la Comisión de juristas internacionales sobre la Administración de justicia en el Perú*, Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Cóndor Chuquiruna, Eddie (2008). «Proyecto Auditoría Social al Sistema de Justicia». En Nelson Shack Yalta y Cristian Hernández Gálvez (editores), *Herramientas Modernas para el Mejoramiento de la Gestión Judicial*. Lima: Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia.
- Congreso de la República (2002). *Anteproyecto de Ley de Reforma de la Constitución* (Texto para el debate).
- Congreso de la República (2002). *Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución*. Lima: Talleres Gráficos de Forma e Imagen.
- Congreso de la República (2005). *Avances en la Implementación de las Propuestas Planteadas por la CERIAJUS*.
- Consejo de Coordinación Judicial (1997). *Plan Integral de Reforma del Poder Judicial*, Lima: Poder Judicial.
- Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (2009). *Informe anual 2008. El difícil camino hacia la ciudadanía*. Lima: CNDDHH.

- Dargent Bocanegra, Eduardo (2005). *Justicia es igualdad: idiosincrasia judicial y reforma de la justicia*. Lima: Justicia Viva.
- De Trazegnies, Fernando (1996). «Reformando el Poder Judicial: balance de situación». En Fernando de Trazegnies, *Reflexiones sobre la sociedad civil y el Poder Judicial*, Lima: ARA Editores.
- De La Jara, Ernesto (2002). «Principales temas judiciales con los que se enfrentan la sociedad y el gobierno peruanos: perspectiva general histórica y contemporánea». En *Independencia judicial: Enfoque internacional, regional y nacional*, Lima: Instituto de Defensa Legal.
- De la Jara, Ernesto; Fernando Del Mastro; Vasco Mujica; Gabriela Ramírez (2008). *La aplicación del Nuevo Código Procesal Penal en Huaura. Una experiencia positiva*. Lima: Justicia Viva.
- Defensoría del Pueblo (2006). «Informe Defensorial 109: Propuestas Básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia en el Perú». Lima, <http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2006/noviembre/30/informe.pdf>
- Eguiguren, Francisco (coordinador); Abraham Siles; Gorki Gonzales y Eloy Espinosa-Saldaña (2002). *Propuestas para la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Gobierno y administración del Poder Judicial, organización jurisdiccional y sistema de carrera judicial*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Gamarra Herrera, Ronald (2007). «Causas y características de la corrupción en la Administración de Justicia». En: *Técnicas de Investigación de la corrupción en la administración de justicia*. Lima: OCMA.
- García Belaunde, Domingo (2004). *El Poder Judicial en la encrucijada*, Lima: ARA Editores.
- Gonzales Arica, Guillermo (2001). *Los escaños de Montesinos*. Lima: Fimart S.A.C.
- Gonzales Mantilla, Gorki (2009). *Los jueces. Carrera judicial y cultura jurídica*. Lima: Palestra Editores.
- Hammergren, Linn (2004). «La experiencia peruana en reforma judicial: tres décadas de grandes cambios con pocas mejoras». En Luis Pásara (comp.), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, Lima: Consorcio Justicia Viva.

- Iniciativa Nacional Anticorrupción INA (2001). *Un Perú sin corrupción. Condiciones, lineamientos y recomendaciones para la lucha contra la corrupción*, Lima: Ministerio de Justicia.
- Justicia Viva (2004). *Plan de reforma de la Administración de Justicia de la CERRIAJUS: el Acuerdo por la Justicia que debemos respetar*, Lima: Justicia Viva.
- Justicia Viva (2007). *El Tribunal Constitucional y el sistema de justicia: balance del año 2006*, Lima: Justicia Viva.
- Landa, César (2003). «Balance de la reforma judicial del Perú a la luz de los derechos fundamentales». En Germán Burgos S. (ed.), *Independencia judicial en América Latina. ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo?*, Bogotá: ILSA.
- Ledesma, Marianella (1999). *Jueces y Reforma Judicial*, Lima: Gaceta Jurídica.
- Lovaton, David (2003). «Cambios en el sistema de justicia y sociedad civil en el Perú (1990-2002)». En Luis Pásara (ed.), *Justicia y Sociedad Civil. El papel de la sociedad civil en la reforma judicial: estudio de casos en Argentina, Chile, Colombia y Perú*, Buenos Aires: INECIP.
- Mac Lean, Roberto (2004). «Reformar la justicia: ¿de qué se trata?». En Luis Pásara (comp.) (2004).
- Mejía, Beatriz (2000). «Investigación sobre acceso a la justicia en el Perú». En Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Acceso a la Justicia y Equidad. Estudio en siete países de América Latina*. San José: BID.
- Ministerio de Justicia (2001). *Comisión de estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú*. Lima: Representaciones Generales SAC.
- Monroy, Juan (2000). *Para «mi otro corazón». Sobre derecho, proceso y otras angustias*. Lima: Palestra Editores.
- Oficina de Control de la Magistratura (2007). *Técnicas de investigación de la corrupción en la Administración de Justicia*. Lima: Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia/Poder Judicial.
- Ortiz de Zevallos, Gabriel y Pierina Polarollo (2000). *Agenda para la primera década. Reforma del Poder Judicial*, Lima: Instituto APOYO.
- Palacios, Rosa María (2004). *Entrevistas de Rosa María Palacios sobre Administración de Justicia*, Lima: Justicia Viva.
- Pareja Pflücker, Piedad (1989). *Justicia y Constitución*, Lima: CAMAQUEN, Centro de Estudios Peruanos.

- Pásara, Luis (1977). «La administración de justicia según las autoridades políticas y judiciales». En *Seminario sobre derecho y cambio social. Lecturas seleccionadas*, Lima: Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo/Corte Suprema de Justicia de la República.
- Pásara, Luis (1978). *Reforma agraria: derecho y conflicto*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Pásara, Luis (1980). «Perú: administración de ¿justicia?». En Javier de Belaunde (ed.), *La administración de justicia en América Latina*, Lima: Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo.
- Pásara, Luis (1982). *Jueces, justicia y poder en el Perú*, Lima: CEDYS.
- Pásara, Luis (2004). «Introducción» y «Lecciones ¿aprendidas o por aprender?». En Luis Pásara (comp.), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, Lima: Consorcio Justicia Viva.
- Pásara, Luis (2010). *Tres claves de la justicia en el Perú*, Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pease García, Henry (2000). *Así se destruyó el Estado de Derecho. Congreso de la República Perú 1995-2000*. Lima: Imprenta Dennis Morzán D.
- Poder Judicial y Acuerdo Nacional Por La Justicia (2003). *Hacia la refundación del Poder Judicial: La nueva visión del cambio en la justicia*.
- Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia-PMSJ (2008). *Caminos de Justicia. Libro Memoria*. Nelson Shack Yalta, Coordinador General. Lima: Unidad de Coordinación del PMSJ.
- Rubio, Marcial (1999). *Quítate la venda para mirarme mejor. La reforma judicial en el Perú*, Lima: DESCO.
- San Martín, César (2009). «Justicia: permanente desencuentro con la ciudadanía». En: *Estado de la Opinión Pública*. Lima: Instituto de Opinión Pública de la PUCP. <http://www.pucp.edu.pe/iop>
- Silva del Carpio, Cruz y Aníbal Gálvez Rivas (2010). «¿La independencia judicial avanza?: Lo que no se dijo en el Discurso de Apertura del Año judicial 2010». En: *Justicia Viva Mail*, No. 364 del 04/Ene/10. <http://www.justiciaviva.org.pe/justiciamail/jm0364.htm>
- Velasco La Voz de La Revolución (1970). *Discursos del Presidente de la República Gral. Juan Velasco Alvarado*, Lima: PEISA.
- Velasco La Voz de La Revolución (1972). *Discursos del Presidente de la República Gral. Juan Velasco Alvarado (1970-1972)*. Lima: Editorial Ausonia.

- Verona, Aaron (2010). «Ley de carrera judicial: vida, pasión y... ¿muerte?». En: *Ideele, Revista del Instituto de Defensa Legal*, No. 199. Lima.
- Vidal Cobian, Ana María (1993). *Los decretos de la guerra: dos años de políticas antisubversivas y una propuesta de paz*, Lima: IDS.
- Villavicencio, Alfredo y César Bazan (2004). *La reestructuración silenciosa*, Lima: Justicia Viva.

III
PERSPECTIVAS

ESPERANZA Y FRACASO EN LA HISTORIA DEL PERÚ

José Luis Rénique

Entre dos crisis históricas —1879 y 1980— la pregunta por la viabilidad del Perú ha merodeado la conciencia nacional. Ahí, ese gran acto imaginativo que era concebir la transformación de las «repúblicas aéreas» de los Libertadores en naciones soberanas e internamente cohesionadas, tendría características distintivas; derivadas, por cierto, de una singular trayectoria histórica —su doble legado imperial, incaico y virreinal— y su fragmentada configuración tanto sociocultural como geográfica. Casi siglo y medio después, el antropólogo José Matos Mar apelaría a la imagen de un archipiélago para describir a una sociedad que no llegaba a cuajar en un todo coherente.

La derrota frente a Chile aparece como un hito fundamental en esta historia de incertidumbres. Bajo su sombra se produce un cambio cualitativo en la naturaleza del debate sobre la nación: trasciende los marcos institucionales, comienza a incorporar complejas dimensiones socioculturales e identitarias; reaparecen, con vigor inesperado, temas vinculados a nuestro «pasado inmemorial». ¿Era la conquista hispana nuestro pecado original o el inicio real de la peruanidad? Y el legado pre-hispánico, ¿recurso u obstáculo para la forja de una nación integrada? ¿Refundación o continuidad, cuál era la vía idónea frente al reto de la modernidad? La construcción de una voluntad colectiva se convierte, a partir de entonces, en tema de angustiante relevancia. De la «sociedad enferma» de Manuel González Prada al «resurgimiento andino» de Luis Valcárcel, entre la depresión y la euforia oscila la búsqueda de nación.

Una búsqueda en la que el acto mismo de la formulación de la esperanza pareciera contener el germen de un inminente fracaso, configurando así una larga cadena de frustraciones que, a través de una serie de frases repetidas *ad infinitum* han quedado inscritas en el imaginario nacional: desde «el mendigo sentado en el banco de oro» hasta «el país de las oportunidades perdidas», pasando por aquella punzante imagen gonzalespradiana de una sociedad en que «donde se aplica el dedo brota la pus,» o la recurrente inquisición del Zavallita de Vargas Llosa acerca del momento en que se había jodido el Perú. ¿Estamos condenados a esta visión pendular? ¿Es un problema del país o de sus pensadores?

A través de las propuestas de sus «apóstoles» y «visionarios» se rastrea aquí la complicada trayectoria de esa esperanza de nación y las hondas frustraciones a las que esa búsqueda ha dado lugar: una hoja de ruta imprescindible para despejar fantasmas y esclarecer actitudes, en el umbral de otra etapa de grandes expectativas, como parece serlo el inicio del siglo XXI.

Del verdadero Perú al alma nacional

Dos vías contrapuestas de búsqueda de nación surgieron bajo la larga sombra de la guerra del 79: radicalismo y arielismo. Manuel González Prada fue el gran articulador de la primera. Si de la humillación de la derrota proviene su impulso básico, al menos tres factores definen el curso posterior del radicalismo: (a) el rumbo «entreguista» tomado por la reconstrucción, simbolizado por la firma del contrato Grace (1888) que ponía en manos de los «herederos de Dreyfus y Meiggs» los recursos de la nación, perpetuando así el «saqueo» de la era del guano; (b) el retorno al poder de los responsables de la derrota con Chile, Nicolás de Piérola en particular, aliado en esta oportunidad a sus ex enemigos del Partido Civil, hecho que perpetuaba la «crisis moral» que había conducido a la debacle de 1881; y (c) el surgimiento de una resistencia popular frente al modelo agroexportador: indios y obreros frente a la expansión latifundista y la emergente industria urbana y agroindustrial, respectivamente.

Como una «sociedad enferma», condenada a reincidir en las miserias de la república temprana vio González Prada al Perú de la post-guerra: una historia de «degeneraciones» y «despilfarros» que en la caída frente a Chile había encontrado inevitable conclusión. Salvo el Tawantinsuyo, nada valía la pena ser rescatado del pasado peruano. «Viejos a la tumba y jóvenes a la obra», proclama en 1889. A la república, en todo caso, había que refundarla. No a partir de «las agrupaciones de criollos y extranjeros» que habitaban en «la faja de tierra situada entre el Pacífico y los Andes» sino desde su corazón andino, a partir de «las muchedumbres de indios diseminadas en la banda oriental de la cordillera». Ese era el «verdadero Perú». Y ante el fracaso de políticos y caudillos, a una vanguardia de escritores y artistas le correspondería impulsar —con la fuerza de su pluma y de sus ideas— esa «necesaria y salvadora» marcha por la «desinfección nacional» que —con el concurso de indios rebeldes y obreros armados— terminaría con el predominio de ese «núcleo purulento» que había gobernado el Perú desde 1535: Lima, la «ciudad de los reyes», la capital del conquistador.

De la «generación arielista» —así denominada debido a su adhesión a las ideas de José Enrique Rodó— vendría la respuesta. Reconocen el patriotismo post-bélico del «apóstol del radicalismo» pero deploran su ataque a la tradición y su espíritu insurgente. El auge agroexportador y la «revolución pierolista» (1895) —que ven como el fin de la era de caudillos y revoluciones— nutre su fe en una modernización enraizada en la tradición. En *Le Perou Contemporain*, Francisco García Calderón delinea en 1907 las grandes perspectivas económicas que se vislumbran y el camino para un tránsito hacia la democracia: una política tutelar que permita una gradual integración del poblador indígena a la nacionalidad y un régimen de «oligarquía abierta», una confluencia de talento, riqueza y tradición que derivaría en la formación de un «gran partido nacional», capaz de emprender una «reforma lenta» operada «con el concurso de varias generaciones». Una fórmula evolutiva a la que Víctor Andrés Belaunde añade la necesidad de una reforma electoral que termine con el «caciquismo provinciano», promoviendo, al mismo tiempo, la forja de una crítica mesocrática y popular. José de la Riva Agüero enfatiza, finalmente, el elemento moral e ideológico: antepone al

arrasamiento de la tradición pradiana la forja de un «alma nacional» integradora; de la cual —a pesar de su insoslayable hispanofilia— ninguna raza, territorio o época debía quedar al margen. Mientras no se imponga «en la conciencia pública y en las costumbres» la imprescindible solidaridad y confraternidad «entre los blancos, mestizos e indios» no quedaría la nacionalidad peruana «definitivamente constituida», sostendría Riva Agüero en 1910. «La suerte del Perú es la del indio, se hunde o se redime con él, pero no le es dado abandonarlo sin suicidarse» observaría, más aún, en 1912, tras recorrer las provincias serranas sureñas y centrales del país. Garcilaso de la Vega aparece en su ideario como paradigma del Perú mestizo a construir.

Antagónicos en sus planteamientos, a un mismo patrón respondían «radicalismo» y «arielismo»: la «república de las letras» como modelo referencial para forjar nación. En ambos casos quedaron trancos los intentos de pasar a la acción. El fracaso del Partido Nacional Democrático (1915), liderado por Riva Agüero —que aspiraba a unir a los sectores reformistas de los partidos civil y democrático con el fin de dar continuidad a la «república aristocrática»—, recuerda, en ese sentido, a la Unión Nacional (1890), versión moderada del «partido radical» que Manuel González Prada anhelaba. Como un «pensador solitario», embarcado en una implacable cruzada de «propaganda y ataque» contra el orden oligárquico, se autodefiniría el «apóstol radical» a partir de esa frustración. Impotentes ante el «desquiciamiento moral» y la «demagogia nefasta» quedarían, por su parte, los arielistas. ¡Queremos Patria! demandaría Víctor Andrés Belaunde en 1914, rubricando un discurso que subrayaba el desvanecimiento de aquel «porvenir risueño» delineado por García Calderón en 1907. Un nueva era comenzaba por aquel entonces, al compás del conflicto mundial y las grandes revoluciones del siglo XX; sus reverberaciones no tardarían en dejarse sentir en el Perú.

De la patria nueva a la vanguardia de hombres nuevos

Como una respuesta al ¡queremos patria! de Belaunde aparece la «patria nueva» de Augusto B. Leguía, un proyecto de modernización autoritaria —sustentado por una política de empréstitos que permitiría

una inédita expansión del gasto público y del empleo burocrático—, nacido del agotamiento de la república civilista. Despertaba el país —como recordaría Basadre— a una «ilusión de grandeza basada en el progreso material, que no había conocido después de la Guerra del Pacífico». Desconocidos niveles de adulación y personalismo acompañaron a la corrupta «danza de millones» leguista. Medidas descentralizadoras, proindígenas y antigamonales, asimismo, le granjearon la simpatía de las emergentes capas medias en tanto que una astuta política de cooptación y represión neutralizaba a críticos como los arielistas que, al optar por el autoexilio, cedieron su liderazgo intelectual a una nueva generación fogueada en las luchas laborales y universitarias de 1918-1920. Provenían de provincias muchos de ellos. Más que en los claustros, en las redacciones de diarios como *La Prensa*, *El Tiempo* o *El Norte*, habían hecho su aprendizaje político. Y se enorgullecían, por cierto, de su autodidactismo. En la revista *Colónida* se perfilaron como rebeldes literarios y su encuentro con el «apóstol radical» González Prada avaló su espíritu disidente. El «único sobreviviente del naufragio de la moral política del país» lo denomina Félix del Valle en 1916: el modelo del «intelectual de campaña», opuesto al «intelectual de panteón» —pasadista y erudito— que los maestros arielistas representaban.

En el «gonzalespradismo» —en su celebración del «verdadero Perú» serrano frente al «núcleo purulento» limeño— encontró la emergente intelectualidad regional un horizonte unificador: indigenismo, serranismo, incaísmo, descentralismo y otras corrientes similares hallaron inspiración en la obra del viejo radical. Como «vanguardia de hombres nuevos» se autodefinen siguiendo su huella. La «verdadera revolución» —en tanto negación de la falsa «patria nueva» leguista— es el objetivo. Víctor Raúl Haya de la Torre y José Carlos Mariátegui emergen del tráfigo como líderes generacionales. A su maduración como tales contribuye involuntariamente el propio Leguía al enviarlos al destierro europeo.

Entre el legado radical local y los debates ideológicos internacionales, uno y otro irían articulando su propia visión de nación. Construir, a partir de las voces que surgían del «verdadero Perú», una nueva «peruanidad» aparece como el gran objetivo generacional. La incorporación del país andino es, en ese sentido, el desafío central.

En indigenistas como Hildebrando Castro Pozo y, sobre todo, Luis E. Valcárcel encontraría Mariátegui el puente hacia esa ignota realidad. En el antiguo ayllu encontraba Castro Pozo el embrión de la futura cooperativa socialista. Al paradigma de la nación mestiza de los arielistas oponía Valcárcel la realidad contundente de un resurgimiento andino que la retrotraería al curso perdido en 1532: ni los despreciables mestizos del interior, ni Lima con sus «chinerías» y sus «zamberías» podrían impedir que de los Andes «irradiará otra vez la cultura»; la sierra, a fin de cuentas —escribiría Valcárcel en 1927— «es la nacionalidad». En la fusión del socialismo y del contenido mítico del pensamiento andino captado por los indigenistas iría delineándose —según Mariátegui— el sendero hacia la nación moderna. De hacer este encuentro realidad se encargaría una vanguardia docta en las ideas de avanzada y a la vez sensible a los impulsos telúricos del mundo del Ande, una suerte de «amautas» de nuevo tipo. Como los «jóvenes turcos» de Atatürk y los Meiji del Japón, creía Mariátegui, coadyuvarían estos —fusionando mito y marxismo, tradición y modernidad— a la forja de una gran voluntad colectiva genuinamente nacional.

Con no menos pasión, suscribía Haya la tesis de la comunidad campesina como «célula» de una «vasta socialización de la tierra». La nueva comuna rusa —sostendría en 1925— es la vieja comunidad incaica modernizada. Imposible imaginar, de otro lado, un «movimiento evolutivo» que la libere del latifundio, en las condiciones imperantes de verdadera «esclavitud» del poblador andino. Hasta 1930 la idea de una «revolución nacionalista indígena» seguiría siendo parte de su ideario. Al redefinir a América Latina como Indoamérica afirmaba la preeminencia de la «cuestión indígena» en su visión continental. El tema del imperialismo, no obstante, iría ganando terreno en sus preocupaciones, desde su primer contacto con la zona caribeña. Entre la fundación de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (México, 7 de mayo de 1924) y la redacción de *El Antiimperialismo y el APRA* (1928), formula la idea de un movimiento continental con programas específicos para cada país: organismos multiclasistas de «frente único» en que —debido tanto al carácter precario de la clase trabajadora como al estado de explotación semifeudal en que se encontraba el campesinado— a las clases medias correspondería un rol directriz. El perfil de una «revolución

social, no socialista» surgía como horizonte final; una revolución con dos tareas principales: la reivindicación de la soberanía nacional frente a la dominación imperialista y la emancipación de los campesinos indios de la opresión feudal.

La ruptura entre Haya y Mariátegui dividirá, en un momento dado, al campo radical. Un efímero plan político-militar formulado por el primero contra Leguía es el catalizador de una división de raíces más hondas. Como un revolucionario práctico, doctrinariamente ecléctico, refractario a las directivas internacionalistas, emerge Haya de esta polémica. Como un marxista «convicto y confeso», adscrito a la Komintern por lo tanto, se define Mariátegui. En un «partido de frente único» con participación de las clases medias cree el primero; por el clásico partido proletario apuesta el segundo. Repudia estas prácticas de politiquería criolla a las que recurre Haya. Puntualizando la falta de «disciplina integral» de los «literatos metidos en política», replica el otro. Encarar la cuestión del poder —continúa Haya— no era, a fin de cuentas, una cuestión de conocer la ciencia revolucionaria sino de manejar la «ciencia de su aplicación» a una realidad específica. Por eso, sostenía este, el proceso del APRA era «totalmente nuevo», incomprensible para intelectuales contagiados de la «fiebre tropical de hacer castillos en el aire». Al destino histórico de los partidos de *literati* —como la UN y el PDN— estaba tratando de escapar Haya de la Torre. Mariátegui, por su parte, estaba convencido de que el giro caudillista de Haya conllevaría la liquidación del proyecto aprista. Obligado por las circunstancias, más aún, ante el riesgo de que sus seguidores se sumaran al proyecto hayista, apresuró la fundación de su Partido Socialista. Lidiando con las vicisitudes que dicha decisión conllevaba —críticas de la Internacional Comunista y la presión de quienes, entre sus compañeros, preferían un rumbo independiente— se encontraba Mariátegui cuando lo sorprendió la muerte, en abril de 1930.

En el tráfago que prosigue a la caída de Leguía, en el contexto de la ola revolucionaria que barría Sudamérica acicateada por la Gran Depresión, concibe Haya desde Berlín el camino de la vanguardia al partido político. El desafío ahora es «contexturar un Estado nuevo y fuerte, emancipado en cuanto sea dable de la presión extranjera, y dueño de sus posibilidades para afirmarse nacionalmente».

El partido, para tal efecto, es un instrumento esencial. Imponer a los «trabajadores intelectuales» la «disciplina integral» partidaria —domeñando los impulsos radicales, imponiendo una retórica pragmática, apta para el combate electoral— requiere dicha transición. A los socialistas, de otro lado, la caída de Leguía les sorprendía con un proyecto partidario todavía incipiente que, al poco tiempo de su nacimiento, sufriría su primera escisión. La llegada de un cuadro político profesional como Eudocio Ravines —un *apparatchik* de la burocracia cominterniana— fue necesaria para transformar al PS en un Partido Comunista capaz de sobrevivir el repunte militarista. Para él —en palabras de Alberto Flores Galindo— el comunismo no era «una necesidad nacional», menos podría haber aceptado que tuviera raíces en la tradición comunitaria andina; era un «sistema mundial» más bien, una sólida y eficiente construcción racional, en la que «resultaban imprescindibles las jerarquías». Hacia el aprismo, en esas circunstancias, fluiría la mística de la tradición radical. A Haya, sus dotes de organizador, su pragmatismo, su flexibilidad para manejar diversos códigos —del estilo caudillista al debate doctrinario internacionalista— según su audiencia, le habían permitido concretar en una organización partidaria de masas un proyecto nacido del seno de la vanguardia intelectual. Los años siguientes probarían su durabilidad.

Del SEASAP¹ a la *promesa republicana*

Como una larga noche aparece, en perspectiva, el periodo post-1930. Con una breve interrupción —la apertura democrática 1945-1948—, prácticamente se extiende hasta 1956. No solo en lo político se siente la regresión. También en lo cultural. Tras el febril radicalismo de los años veinte, reaparecen viejas miradas de la región andina: en 1955, el ex-presidente de la república José Luis Bustamante y Rivero —el mandatario derrocado en 1948— describiría a la población andina como envuelta en el «opio» del mito, la ignorancia y la servidumbre, ajena a las «palpitaciones de nuestro

¹ Siglas de «¡Solo el APRA salvará al Perú!».

tiempo», incapaz por ende de aportar a la construcción de la nación moderna. Las trayectorias de Víctor Raúl Haya de la Torre y Jorge Basadre delinean, en ese contexto, intentos singulares de búsqueda de nación.

En un discurso pronunciado el 6 de diciembre de 1931, trazaba el primero la dura «etapa de prueba» que se abría para el PAP. Juraba ese mismo día el comandante Luis M. Sánchez Cerro como presidente constitucional, tras vencer en un agitado proceso electoral que los apristas tacharon como fraudulento. Ni para cobardes ni para traidores —diría Haya en aquella ocasión— había cabida en el partido; tampoco para aquellos que habían pensado que llegar a Palacio era «la única misión del aprismo». Si gobernar era conducir y educar, no podrían hacerlo quienes carecían del «título moral» o la «honradez de una inspiración superior». Podían ellos «mandar desde Palacio» pero los apristas seguirían gobernando «desde la conciencia del pueblo». Correría la sangre aprista, aumentaría «nuestro martirologio» su «lista inmortal», pero con la fuerza nunca podrían reducir al aprismo. «La voluntad y solo la voluntad» sería «el timón de nuestro destino». Con «sangre o con lodo» se escribirían, a partir de entonces, «las páginas de gloria o de vergüenza» de la historia del Partido. Con la frase «¡solo el aprismo salvará al Perú!» concluía Haya su convocatoria.

La violencia, en efecto, no tardaría en desplegarse, hasta llegar a tomar las dimensiones de una soterrada guerra civil que alcanzó en la «revolución de Trujillo» (julio de 1932) su más descarnada expresión. En seis mil pondría la cifra de sus muertos el líder aprista en 1934, más ocho mil prisioneros y cientos de desterrados. Ante el dolor y el sufrimiento, el APRA deviene en una entidad mística de la cual Haya era el mito viviente; un —en palabras de Karen Sanders— «simulacro de nación» que, como diría el jefe aprista, tras «lavarse con la sangre de su sangre» y fortalecerse en su propio dolor, saldría de las catacumbas para concretar su misión de salvar al Perú. Con sus dirigentes históricos reclusos o deportados, la juventud emergió como protagonista. Una disciplinada organización vertical concibió Haya con el fin de canalizar su espíritu de combate hacia los objetivos partidarios. La Vanguardia Aprista de la Juventud Peruana era una de ellas. Como «cuerpo actuante del Partido», la «acción» era

su «norma fundamental». Como «escuela del sacrificio, la disciplina y el entusiasmo de la juventud aprista organizada militarmente» la definían sus normas. De ahí entonces que un vanguardista aprista fuese un «apóstol y un soldado» que «no delibera sino actúa», dispuesto siempre a «dar su vida si es preciso» por «los ideales de nuestro gran Partido».

¿Proponía Haya de la Torre una revolución armada? Invocando a Tolstoi, a Ghandi, a Engels y a Marx, Haya sostenía, más bien, que lo peculiar del aprismo era proclamar la necesidad de «llegar al poder para operar desde él la revolución, en un sentido de transformación, de evolución, de renovación, pero sujeta siempre a los imperativos y limitaciones de la realidad». Un modelo de insurgencia no-violenta, en suma, que Haya hubo de describir como un «95 sin balas», en alusión a la revolución pierolista de 1895. De su imagen insurreccional del 32, sin embargo, el APRA no podría prescindir. Más aún, en la medida en que su proscripción se prolongaba, de esa imagen dependería para sobrevivir: como defensa de la represión, para aseverar su compromiso con la lucha antidictatorial, para sostener el mito de un «gran ejército civil» subterráneo, garantía de la futura «revolución aprista». Una larga lista de movimientos, asonadas e insurrecciones, en colaboración con oficiales militares, derivaron de aquella estrategia caracterizada por un uso limitado, propagandístico, de la violencia.

Así, mientras la retórica revolucionaria seguía viva y vibrante en el frente interno, el discurso del Jefe daba señales de moderación: propiciando un acercamiento con Washington, aprovechando de la política de «buena vecindad» de Roosevelt, reemplazando para ello el «antiimperialismo yanqui» primigenio por la fórmula de un «interamericanismo sin imperio» y, de otro lado, recurriendo a un modelo de acción insurgente basado en la movilización de las «bases apristas» en alianza con militares nacionalistas de alta graduación. Pretendían: (a) provocar una intervención moral de Washington en contra de «los tiranos de nuestros países» —en la perspectiva de un «frente norte-indoamericano» contra la «internacional negra» fascista— que podría facilitar la legalización del aprismo, y (b) contribuir a allanar el veto militar al aprismo, vigente desde la revolución de 1932. Recién en 1945 llegó la oportunidad de salir de las catacumbas bajo la forma de un acuerdo

político con el Frente Democrático Nacional (FDN), encabezado por el abogado Bustamante y Rivero.

Con la vuelta a la legalidad, el espíritu «defensista» de los años de la clandestinidad entraba en compás de espera. La perspectiva había sido que, tras el sexenio de Bustamante, con sus derechos electorales plenamente restablecidos, el APRA no tendría problemas en acceder, finalmente, al poder. Pronto, sin embargo, la polarización consumió al Frente. Ante la certeza de que, tras bastidores, actuaba la oligarquía —sin representación política explícita desde la desaparición del Partido Civil en 1919— para frustrar la «transición democrática», el PAP pondría en guardia a sus «equipos de combate». En un momento dado, la fórmula de un movimiento cívico-militar entró en la agenda aprista. Mientras la dirigencia partidaria buscaba un general «amigo» para ganar de mano a los golpistas de derecha, los sectores «defensistas» fraguaban sus propios planes insurreccionales. La madrugada del 3 de octubre de 1948, este contradictorio accionar salió a la superficie cuando, en el puerto del Callao, personal de la Armada y «defensistas» apristas protagonizaron un cruento levantamiento del cual, según se dijo, los líderes no habían sido informados. Como fuese, aquel incidente proporcionó la excusa para el golpe militar encabezado por el general Manuel A. Odría que, tres semanas después, puso punto final a la «transición democrática» encabezada por Bustamante. Para los apristas, comenzaba una nueva era de persecución.

Jorge Basadre, por su parte, había sido uno de los muchos peruanos que se habían identificado con la esperanza que el FDN había representado. Con un sentimiento casi mesiánico, había esperado la llegada de aquel providencial 1945 que aparecía como momento propicio para concluir la «guerra civil espiritual» que dividía al país. Miembro de la «generación del centenario», había participado al lado de Haya de la Torre en la lucha por la Reforma Universitaria y sus contribuciones a *Amauta* revelaban, asimismo, sus simpatías de izquierda. Gradualmente, sin embargo, había ido asumiendo una postura crítica frente a una posición radical que «despreciaba o ignoraba el pasado, salvo el de los incas que solían exaltar» y que «asumían actitudes escépticas o cínicas frente a los prestigios tradicionales». Distante, asimismo, de la derecha representada por Sánchez Cerro, había secundado, en 1931, una alternativa de centro:

la Acción Republicana. Doce años después recordaría aquellos años como un tiempo de «violentos rencores y locos espejismos».

En *Perú: Problema y Posibilidad* comenzó el deslinde: su reclamo de que el pasado era lo único que los peruanos teníamos en común; que en ello, por lo tanto, radicaba nuestra *posibilidad* de concebirnos como nación; que el *problema* era, sin embargo, que se trataba de un pasado complejo, «radicalmente heterogéneo», pasible de una multiplicidad de interpretaciones encontradas —incaísmo, colonialismo, procerismo—, localistas y retrógradas todas ellas y que en nuestra capacidad para analizar esas «realidades distintas» —elementos de ese «crisol aún no concluido» que era la historia del Perú— como partes de un todo por construir radicaba la *posibilidad* de erigir un «verdadero nacionalismo peruano».

A la búsqueda de aquel elemento que explicaba la continuidad nacional —a pesar del fracaso del Estado— estaba Basadre una década después. ¿Cómo explicar que en aquellos tramos de nuestra historia en que el Perú había cesado de existir como Estado el país hubiese seguido existiendo? Propone, al respecto, el concepto de «patria invisible». Esa «realidad fundamentalmente sentimental o ideal», es decir, que se percibe en «ese sujeto andino, costeño o selvático que se mueve por el país» allende la dirección del Estado, construyendo país por su propia cuenta. Critica, desde esa perspectiva, la tendencia a escribir y enseñar la historia del Perú como historia del Estado. Ciertamente es que la existencia misma de la autoridad estatal «ha dado lugar, directa o indirectamente, a consecuencias trascendentales en la vida y el destino de innumerables hombres y mujeres», sin llegar a cubrir del todo, sin embargo, al conjunto de la nación. Propondrá un puente entre ambas realidades, la de un «país legal» y un «país profundo», al tiempo que cuestiona —a partir de un análisis del censo de 1940— la oposición «verdadero Perú» andino-«Perú costeño» hispánico, idea medular en el planteamiento radical. Emerge la costa —concluye Basadre— como la región «directiva» de la vida peruana mientras que las cifras perfilan al país mestizo del porvenir. El «fenómeno del mestizaje» —dice— no es un «hecho local o regional en el Perú» y tampoco es cierto que se haya confinado en la costa. Es evidente ahora que «la sola indicación de la raza “india” no implica la existencia de un abismo cultural» frente al resto del país.

Basadre discute, desde esta perspectiva, la validez del «nacionalismo andino» de los años veinte: ¿dónde está la conciencia indígena?, ¿quién será capaz de acoplar las «nacionalidades» quechuas y aymaras, a chancas, huancas, yungas y demás razas y sub-razas, sin contar a las tribus del oriente? El presunto nacionalismo indígena —responde— es «cultural, espiritual y sociológicamente más débil que los llamados “nacionalismos” catalán, gallego y vasco, que el bretón u el provenzal frente a Francia, y que el galés y el escocés frente a Inglaterra». Ninguno de los cuales impedía la existencia de una nación unificada. Advierte, sin embargo, que aunque el campo es «reservorio, base y sustento y aliento de la ciudad» puede marchar a la «estagnación histórica o la rebeldía bárbara» en caso de que pierda su vínculo con la ciudad. La experiencia de las décadas siguientes mostraría que no era esta una advertencia vana.

¿Cómo infundir esta compleja perspectiva en un medio dominado por grandes imágenes contrapuestas? ¿Cómo terminar, más aún, con esa «era de la negación» en que «espiritualmente» había vivido «un sector de nuestra juventud», llegando al extremo de que el solo hecho de mencionar al Perú «como entidad en sí» suscitaba en algunos la acusación de fascismo? Al respecto, deposita Basadre sus esperanzas en la enseñanza de la historia; un aprendizaje que «suscite cariño a la tierra y al hombre peruano de todas sus regiones», que suministre «una visión orgánica de la formación del país a través del tiempo» y que «despierte la conciencia acerca de la común tarea en un destino mejor». Una versión de la historia que —más allá del acontecimiento económico o social— fuese capaz de revelar ese «elemento psicológico sutil» que le había conferido su dimensión trascendental: la «promesa de la vida peruana»; es decir, la esperanza de que, viviendo libres, los peruanos cumplirían «su destino colectivo». Un ideal en cuya ausencia, los hombres y los pueblos se arrastrarían por la vida: «perezosos, desalentados, perdidos en el desierto, sin luz en los ojos ni esperanza en el corazón».

«La promesa» de Basadre era el sucedáneo del «alma nacional» de los arielistas: la esperanza en un ideal común que permita sortear las crisis políticas. De hecho, a raíz del fallecimiento de José de la Riva Agüero, en 1944, publicaría Basadre un sentido obituario en el que rescata la «esperanza de renovación cultural, espiritual y moral» que

su obra juvenil había significado. Esa opción no podía estar exenta de controversia. Riva Agüero representaba, por ese entonces, el epítome del conservadurismo en la esfera política, de la restauración hispanista en el ámbito de la cultura y la vida intelectual. Ante su muerte, sin embargo, Basadre recupera su imagen de tres décadas atrás, exponiendo en la «tribuna de San Marcos aquella oración sobre el Inca Garcilaso que es un verdadero poema de hondo sentido peruano, donde la erudición se vuelve sensibilidad y hasta ternura para la tierra y el hombre indio y mestizo». Y en la declaración de principios del PND de 1915 encuentra que, aunque «podían parecer poco fascinantes en cuanto a su repercusión multitudinaria», expresaban aquellos planteamientos «una reserva si no de orden doctrinario, por lo menos de orden intelectual, espiritual y moral». Pronto, aquellas experiencias habrían de servirle de inspiración cuando, como Riva Agüero tres décadas antes, opte Basadre por pasar de la «república de las letras» a la política partidaria.

A inicios de 1946 sería nombrado Basadre ministro de Educación por el tambaleante gobierno del FDN. Ocho semanas duraría en el puesto. A raíz del rechazo presidencial de una sugerencia suya para impulsar la formación de un grupo parlamentario de apoyo al régimen —con el fin de contrapesar el predominio aprista en ese poder del Estado— se ve obligado a renunciar. Se hunde el país en la polarización. Tampoco la derecha oligárquica es una opción. Participará en las semanas siguientes en la fundación del Partido Social Republicano, un intento impulsado por un grupo de intelectuales de afirmar un centro político. La política —sostienen en su manifiesto inaugural— es un quehacer de gran valor moral, una tarea cívica ineludible para un ciudadano consciente. Como la UN, el PND y el PS de Mariátegui, el PSR de Basadre sería un experimento efímero; un intento más de «política ilustrada», de partido de intelectuales, en un país que, con el golpe del general Odría, parecía retornar a la vieja normalidad autoritaria. Con el golpe militar de 1948 se cerraba un nuevo ciclo de una vieja esperanza: la construcción —entre el acecho oligárquico y el militarista— de una alternativa democrática bajo dirección civil; un gran reverdecer republicano, integrador y modernizante.

Del odriísmo al velasquismo

Una verdadera penumbra cayó sobre la *ciudad letrada* con el golpe del 48. Una actitud de «desencanto vital y extravío en el mundo» capturaba la imaginación del mundo literario limeño, según Miguel Gutiérrez. Como una época gris en que se había impuesto un «clima de cinismo, apatía, resignación y podredumbre moral» recordaría Mario Vargas Llosa al ochenio odriísta. Grandes cambios, sin embargo, incubaban en el país rural. La hacienda serrana —que ya desde los años veinte había dejado de crecer— entraba en su crisis final y las migraciones internas cobrarían la dimensión de una verdadera avalancha social que alteraría el rostro del país.

Las reverberaciones de esa poderosa ebullición tocarían, en su momento, a la intelectualidad capitalina. La defección del APRA tras un cuarto de siglo de liderazgo reformista —patentizada en su pacto con el ex presidente Manuel Prado que en 1956 daría lugar al llamado «régimen de la convivencia»— reforzaría en los intelectuales la necesidad de actuar. Paulatinamente, reapareció la confianza en la cultura como instrumento de cambio, reforzada ahora con el aporte de las ciencias sociales, hecho que alentaba la fe en que del conocimiento especializado provendría el programa capaz de impulsar al país a la ansiada modernidad. Aderezado con una nueva jerga sociológica, desde los expandidos *campus* universitarios del país, un nuevo reformismo se perfilaba en los años finales del odriísmo.

Desde Arequipa —al calor de la protesta popular anti-dictadura— surgió una corriente que, en diálogo con tendencias internacionales cristianas, derivó en la formación del Partido Demócrata Cristiano. En filósofos como Jacques Maritain, Emmanuel Mounier y Francois Perroux, como luego en la rebeldía del cura-guerrillero Camilo Torres, encontró inspiración una propuesta cuyo rasgo específico habría sido «querer encarnar el pensamiento social de la Iglesia —contenido en encíclicas como *Rerum Novarum* y los documentos del Concilio Vaticano II— en una estructura partidaria».

El Movimiento Social Progresista era un segundo núcleo. El filósofo Augusto Salazar Bondy fue uno de sus principales contribuyentes. Ante el fracaso de tanto los experimentos liberales como la acción organizada de masas, según Salazar, se abría la posibilidad

de una «comprensión cabal» de los problemas peruanos a partir del uso de «un instrumental científico de gran penetración que, unido a la ancha base de experiencias revolucionarias recientes», prometía ser «como nunca antes, realista y probado». La existencia de una «economía antinacional», la «impotencia del capitalismo» —que no había operado como factor de progreso sino de regresión— y un cuadro de profunda «dominación cultural» surgían, de ese análisis, como rasgos principales del subdesarrollo peruano. Una «nación, en suma, maniatada y entregada al extranjero por su sistema social y económico», cuya liberación se complicaba, precisamente, por los efectos de una dominación que engendraba «una cultura desintegrada, sin fuerza y supeditada a valores e ideales extraños». Y aunque el «nuevo proceso de emancipación» que se abría con la Revolución Cubana permitía abrigar esperanzas, la condición de los partidos políticos locales —sumamente debilitados «por los errores del pasado, la claudicación o el fracaso de sus planteamientos»— constituía, en el caso peruano, un factor de difícil superación. De hecho, la cuestión del partido —cómo construir un sucedáneo del APRA, para ser más preciso— constituiría la gran interrogante de este sector.

Otro filósofo —Francisco Miró Quesada— aparecía como el teórico de Acción Popular (AP). «El Perú como doctrina» era el slogan de una propuesta que buscaba «en la historia y la tradición del pueblo peruano» la «fuente de inspiración de la acción política». Era innecesario recurrir a fuente extranjera alguna o crear una nueva doctrina: había que extraerla más bien de «las entrañas del pueblo». El pueblo era el maestro y el partido, su servidor. Un nacionalismo práctico, en suma, que tomaba su metodología de acción de las «prácticas ancestrales» del pueblo andino, del potencial cooperativo subyacente en su organización comunal. Su nombre mismo provenía de la iniciativa de los pueblos, listos siempre para emprender, por «acción popular», las obras que el Estado les negaba. Una propuesta que, en la cargada retórica de su líder —Fernando Belaunde Terry—, tomaba su impulso de «los vientos que soplan de la plaza de Wacaypata, receptáculo de experiencias y tradiciones milenarias, corazón de un sistema arterial cuyos latidos se sintieron en las regiones más remotas del Perú». Elementos del indigenismo de los años veinte y planteamientos desarrollistas se combinaban en

una estrategia política que apuntaba al campo como nueva frontera política desde la cual imponer condiciones sobre tres factores retardatarios: (a) la «estrecha argolla de financistas a la antigua» en el poder; (b) «el partido pseudorrevolucionario que ha claudicado para ponerse al servicio de sus verdugos de ayer»; y (c) la izquierda comunista emergente.

Humanismo, planificación, un sentido ético de la política, el uso de la metodología de las ciencias sociales, una visión romántica de la comunidad indígena, eran elementos comunes de las tres organizaciones. Solo AP, sin embargo, lograría constituirse en partido de alcance nacional. Su lucha contra los intentos de impedir la inscripción de su candidatura consagró al arquitecto Belaunde Terry como caudillo civil con resonancias pierolistas, en tanto que el respaldo de un Frente Nacional de Juventudes formado por sus alumnos de la Universidad Nacional de Ingeniería —así como el apoyo de una izquierda en crecimiento pero aún atomizada— le permitirían obtener un sorprendente segundo lugar en las elecciones de 1956. A un peregrinaje nacional dedicaría los años siguientes a través del cual —según dijo— recogía el «clamor» de los pueblos por «obras básicas de urbanismo».

Desde los valles de La Convención y Lares —departamento del Cuzco— avanzaba, entretanto, una dinámica campesina que colocaba la cuestión de la tierra en el centro del debate. Las revoluciones china y cubana, coincidentemente, empujaban a muchos militantes urbanos a mirar el campo como arena política con una pasión inexistente desde los años veinte. Hugo Blanco Galdós era el epítome de todos ellos y su encuentro con los arrendires de esa región tropical fue el punto de inicio de una corriente de sindicalismo rural que pronto se extendería a la parte andina del Cuzco y la región central. En esas circunstancias, para cimentar su alianza con los sectores rurales, Belaunde debió incidir con creciente énfasis en sus ofertas de reforma agraria. Le tomarían la palabra los campesinos, procediendo a invadir cientos de haciendas el mismo día de su juramentación el 28 de julio de 1963. Entre la presión campesina y la oposición presentada por parte de la coalición aprista-odriísta, el tema del campo se convertiría en uno de los puntos neurálgicos de la frustración reformista que habría de conducir al golpe militar de octubre de 1968.

Como en los años veinte, la pregunta por el campo, por la brecha costa-sierra, «verdadero Perú-Perú ficticio», aparecía como tema clave de la construcción nacional. ¿Qué pasaba en el campo? ¿Seguía vigente la «cuestión del indio»? ¿Era la llamada «cholificación» la concreción del mestizaje preconizado por los arielistas?

Poco se había avanzado en la investigación sobre el campo andino desde tiempos de Mariátegui. Si bien —con el desarrollo de la antropología— el indigenismo había devenido parte del discurso oficial, su vena utópica y radical seguía viva y vigorosa en su vertiente literaria. Mientras, de un lado, se concebían caminos de convergencia criollo-andina, insistían los novelistas en «imaginar la historia como desgarradura inevitable», reflejando así la «efectivamente disgregada índole de la realidad peruana». Con *El mundo es ancho y ajeno* (1941), Ciro Alegría había emergido como la gran figura del género. Con *Los ríos profundos* (1956), José María Arguedas se convertiría en su sucesor. Su singular condición de *insider* del mundo indígena avalaba el carácter realista de su versión del mismo. Así dotado, emerge Arguedas en los años sesenta como intérprete genuino del pueblo quechua; esa «gran nación acorralada», según él, que tras el «muro aislante y opresor» que la rodeaba seguía concibiendo ideas, creando cantos y mitos, demostrando con su dinamismo que demandarle que «renuncie a su alma» no podía ser el camino correcto para lograr una verdadera unificación nacional. Escrita con el trasfondo de la gran movilización rural de inicios de los años sesenta, en la novela *Todas las sangres* sugería, más aún, que acaso para resarcirse de la violencia contra él infligida, violenta tendría que ser su liberación.

Un debate sobre esa novela, precisamente, revelaría las dificultades para aprehender, desde la ciudad letrada limeña, los intensos cambios que en la sociedad rural andina tenían lugar. Aparecía la brecha existente, asimismo, respecto a una mirada literaria que —en la tradición del indigenismo de los años veinte— privilegiaba la intuición y una emergente ciencia social que buscaba «medir» y «analizar». ¿Eran reales los indios de los que hablaba Arguedas? Que su versión del mundo rural andino no era «históricamente válida» sostendría un crítico. Se defendería el novelista con términos elementales: hablé hace poco con los cuatro pongos de un hacendado

huancavelicano, «si no se usa para ellos la palabra indio habría que inventar alguna otra». Indios mágicos y cuasi-míticos, de un lado; campesinos «cholificados» provistos de una visión crecientemente clasista, del otro. «Yo también soy socialista [como Arguedas] — diría Jorge Bravo Bresani uno de los fundadores del MSP—, pero yo creo que al socialismo se llega por una cooperación de espíritus libres, por un fenómeno de racionalización» y no con base en ese desborde de «instinto primario» que *Todas las sangres* presentaba. Preferían no admitir —como ha observado Guillermo Rochabrún— que existiera ese desafiante «fondo de irracionalidad» que mostraba Arguedas; optaban por solazarse con la idea de que había «un proceso de transición en curso que llevaba a la modernidad, a la racionalidad, a la conciencia política».

Otro sector de la pequeña burguesía urbana había optado, por aquel entonces, por un camino distinto: la lucha armada bajo la inspiración de la revolución cubana que reavivaba la visión de los años veinte, de una larga marcha andina que culminaría en refundación nacional. Nadie mejor que Luis de la Puente Uceda personificaba ese derrotero. Representaba a una generación aprista forjada en la persecución post-1948. Entre la cárcel y el exilio, en ausencia del «jefe máximo» —recluido entre 1949 y 1955 en la embajada colombiana en Lima— habían abrigado la esperanza de retomar el curso radical del aprismo; de enmendar, sobretodo, lo que veían como su gran debilidad: su enclaustramiento urbano, su fracaso en enraizarse en la región rural andina. Ellos leyeron como una «traición» al «aprimo primigenio» las alianzas operadas por el PAP entre 1956 y 1964. La radicalización fomentada por la victoria cubana les impulsó hacia el camino armado; a pesar de las objeciones de muchos de sus compañeros, por cierto, que señalaban la dificultad de insurgir contra un gobierno constitucional como el de Belaunde Terry, elegido con un significativo voto rural.

Mirando la realidad peruana a través de los lentes cubano o chino, De la Puente estaba convencido, en 1964, de que el fracaso de Belaunde era «el fracaso de la burguesía como clase para conducir la lucha de liberación nacional», que la crisis de AP era la crisis de todo un sistema y que el «camino armado» era la única opción para «hacer la revolución antifeudal y antiimperialista» que sentara las bases para

la revolución socialista en el Perú. Como un «gesto heroico», capaz de lavar la «traición» de la vieja generación e impulsar al resto de la izquierda tanto como a los «verdaderos apristas» a la acción, De la Puente concibió su insurgencia, convencido de que el encuentro vanguardia guerrillera-verdadero Perú operaría como catalizador de la movilización nacionalista-revolucionaria prometida por el aprismo original.

Sobrevivió Héctor Béjar —líder del Ejército de Liberación Nacional, la otra organización guerrillera peruana de 1965— para hacer el balance de aquella experiencia frustrada. Se lamentó de no haber realizado un adecuado examen de «nuestra historia» antes de pasar a la acción y de la confianza excesiva en «teorías políticas abstractas»; no «consultábamos la realidad sino los manuales», admitió. En la relación con el campesinado era donde esas ausencias se habían hecho más patentes; sin comprensión de su mundo socio-cultural, no habían logrado entender qué hacer para ganar su confianza. Así desprovistos, desde sus bastiones guerrilleros en la vertiente oriental de los Andes descubrirían cuán complejo y fragmentado era el Perú. En «futuras acciones guerrilleras» —concluyó Béjar— debería resolverse el problema de la ubicación geográfica de la rebelión, pues si bien «desde el punto de vista militar» las «zonas selváticas del oriente peruano» aparecían como más seguras, eran las serranías las que mejores perspectivas ofrecían desde un punto de vista político. Los futuros alzados, en suma, «tendrán que aprender a hacer la guerra en la Sierra». Seguirían sus consejos los líderes senderistas, quince años después.

También los militares extrajeron lecciones. De un grupo de coroneles que habían participado en la lucha contrasubversiva surgiría el núcleo que, con el general Juan Velasco Alvarado al frente, delinearía la «revolución de la Fuerza Armada». Tras eliminar de la escena a los protagonistas del entrampe de mediados de los 60 —Acción Popular, el APRA y el odriísmo— iniciaron el reclutamiento de los cuadros civiles que les ayudarían a crear el plan de una «revolución desde arriba», llamada a eliminar el riesgo de una «revolución desde abajo» como la que el MIR de Luis de la Puente y el ELN de Héctor Béjar habían querido activar. Social-progresistas, demócratas-cristianos, disidentes apristas y comunistas, e inclusive ex combatientes

guerrilleros como Béjar respondieron al llamado. En 1968, según Carlos Delgado —un veterano del aprismo de la generación de Luis de la Puente Uceda que se convirtió en uno de las principales figuras civiles del régimen militar—, las fuerzas armadas eran «la única institución capaz de emprender una acción revolucionaria en el Perú»; de ahí que el intento militar representara la oportunidad histórica de concretar, finalmente —en palabras de Hugo Neira— «las reformas que habían preconizado todas las vanguardias políticas sin llegar a realizarlas».

La largamente postergada eliminación del antiguo régimen agrario apareció, desde un primer momento, como punto central del programa velasquista. De sus logros en este aspecto dependía —según Carlos Delgado— el destino del proceso revolucionario. La espectacular toma *manu militari* de las plantaciones azucareras del norte, las masivas entregas de tierras a las comunidades de la sierra sur, la formación de una central nacional campesina que, bajo la invocación de Túpac Amaru, inauguró sus actividades con una colorida asamblea celebrada en el abandonado edificio del Congreso de la República reforzaron la imagen de que, con la reforma agraria —considerada la más radical del continente después de la cubana— se iniciaba, efectivamente, una revolución. Bajo tutela militar, habría de nacer finalmente la anhelada nación integrada.

De la *utopía andina* al capitalismo popular

Contradictorios efectos tendría el despliegue reformista en el interior del país. Publicado en 1969, un texto de Antonio Díaz Martínez —*Ayacucho: Hambre y Esperanza*— perfilaba la posible recepción del Leviatán militar en el «país profundo». Era la crónica del choque de la creatividad y la voluntad de sobrevivencia de los antiguos ayllus con la prepotencia e insensibilidad de un estrato de funcionarios mestizos que, en la práctica —según el autor—, aparecían como la continuación de los gamonales latifundistas. Grandes logros obtendrían —observaba Díaz Martínez— si supieran cómo poner la técnica al servicio del pueblo. Para ello —continuó— tendrían que contar con una «formación práctica, viviendo, analizando,

comprendiendo y participando objetivamente de la vida de las masas». En ausencia de ese compromiso, el «desarrollo» terminaba siendo un eslabón más de la larga cadena de estrategias criollo-mestizas de dominación. Pertenecientes a una «pequeña burguesía» históricamente subordinada a la oligarquía y al imperialismo, ingenieros y burócratas desconfiaban del indio, creían que deberían tratarlo como «un niño al que se le debía guiar de la mano». Solo rompiendo aquellas trabas podría materializarse la esperanza contenida en la fuerza histórica de los ayllus. Un logro que solo la «masa campesina» organizada —orientada por la «ideología del proletariado»— podría conseguir. Propósito en el cual, a la «pequeña burguesía» le cabía un papel de catalizador o inductor, no de conductor o dirigente. Burócratas y revolucionarios: dos sectores de la «pequeña burguesía» confrontados en torno al destino del país rural. Blanca-mestiza y ajena a la cultura andina, la primera, al servicio del campesinado indígena la otra.

Se agudizaría el sentimiento anti-estatal en los años siguientes como reacción contra el Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS) —la agencia encargada de establecer las bases de la nueva «sociedad de participación plena» ideada por los teóricos velasquistas—, una todopoderosa maquinaria burocrática que sus detractores provincianos denominarían como la «gestapo» de la revolución militar.

Hacia fines de los años setenta, en su bastión en la Universidad de Huamanga, Díaz Martínez y sus compañeros del Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso (PCP-SL) —observando desde el «Perú profundo» el entrapamiento del Leviatán velasquista— se preparaban para entrar a la etapa final de un itinerario iniciado a comienzos de la década anterior. Tras una serie de rupturas, a comienzos de los años setenta, los maoístas ayacuchanos reclamarían para sí el legado del Amauta fundador, cuyo «sendero luminoso» convocaban a emprender. Combinando a Mao y a Mariátegui, su líder —el profesor de filosofía Abimael Guzmán Reynoso— había articulado una visión *ad hoc* a sus propósitos insurgentes. Ubicado en un punto —geográfica y cronológicamente— liminar, Guzmán esbozaba la posibilidad de revolucionar al país a partir de los «pobres del campo», siguiendo el modelo chino de una «guerra prolongada

del campo a la ciudad». Si Ayacucho les hacía recordar al Hunan de los tiempos de Mao, la confusión y las expectativas insatisfechas dejadas por una reforma trunca —agravadas por el inicio de una larga declinación económica— creaban un escenario propicio para las experimentaciones más extremas.

Así, tras una década intensa, el «hambre y esperanza» de Díaz Martínez devendría en el «somos los iniciadores» del camarada «Gonzalo», proclamado en el discurso pronunciado por Guzmán con motivo de la clausura de la Primera Escuela Militar del PCP-SL. Como el célebre «discurso-profético» de Haya de la Torre de diciembre de 1931, prometía este un destino brillante tras la marcha por el desierto. Las diferencias eran, asimismo, bastante evidentes. La misión no era, en este caso, forjar una fuerza para *salvar* al Perú sino el inicio de una cruzada revolucionaria de dimensión universal que pasaba por *destruir* a la vieja república peruana. A una breve y contundente frase quedaba reducida la compleja historia del Perú: 400 años de explotación ininterrumpida. Sin pasado, sin memoria, sin contexto, lo que venía solo podía ser una confrontación total, el discurso refundacionista radical llevado a un punto extremo: «Somos los iniciadores, esto debemos grabárnoslo profundamente en nuestra alma [...] así pasaremos en la historia que el Partido viene escribiendo hace tiempo en páginas que nadie podrá destruir».

Pero no solo con la «reacción» ajustaría cuentas la «guerra popular» sino también con aquellos, que «con insolencia supina» y «menospreciativamente», habían rechazado «nuestras tesis» tildándolas de «infantilismo». Y si no aprendían por las buenas, pues, habría que recurrir a «acciones concretas que les martillen en sus duras cabezas, que les hagan saltar a pedazos sus especulaciones, para que en sus almas también anide la realidad de esta patria nuestra». A la «nueva izquierda» de los años sesenta —convertidos desde 1978 en «izquierda legal» por su decisión de participar en los procesos electorales que efectivizaron la transición democrática post-velasquista— se refería Guzmán.

El «gesto heroico» de Luis de la Puente había aparecido como el mito fundador de esa «nueva izquierda». Eventos como la «primavera de Praga», la rebelión estudiantil parisina o la Conferencia de Obispos de Medellín —ocurridos todos ellos en 1968— coadyuvaron a definir

su compromiso social y su identidad antidogmática, antiestalinista. El radicalismo católico jugó un papel fundamental en definir su *ethos*. El afán del sector progresista de la Iglesia por insertarse en el «medio andino pobre y marginado», con el fin de beber de su cultura y su historia —en la perspectiva de construir una «verdadera radicalidad»—, abrió el camino del campo a la joven militancia izquierdista. Los múltiples conflictos generados por la reforma velasquista favorecieron su expansión. En 1974 llegaron a controlar la principal central campesina del país. Las luchas revolucionarias centroamericanas potenciaron sus ilusiones: un modelo de vanguardia político-militar enraizado en las masas en la que confluían marxistas, cristianos e izquierdistas moderados. Un partido «mariateguista» se fundó en 1984, a semejanza del sandinismo. En su incursión al campo se encontraron con el «maoísmo» duro del PCP-SL y otras vertientes comunistas a cuyos planes guerrilleros calificaron, efectivamente, como «infantilistas». Su incorporación a la legalidad los dejó en la ribera opuesta de la insurgencia senderista. El éxito electoral consolidó su inserción en el sistema mientras en el campo despuntaba una insurgencia que acaso les recordaba la mística revolucionaria crecientemente perdida. ¿Cómo persistir en el camino revolucionario sin dejarse absorber por la dinámica electoral y distinguiéndose, al mismo tiempo, de la alternativa depredadora y asesina representada por el senderismo?

Alberto Flores Galindo realizó al respecto el esfuerzo más significativo. Al Mariátegui «proletario» de maoístas y stalinistas, contrapuso, en primer lugar, su espíritu antidogmático y su mística revolucionaria, alejada de cualquier afán caudillista. Convocó a pensar, en segundo lugar, en un modelo de socialismo que lejos de imponerse —como un nuevo gamonal— sobre los campesinos, potenciara la enorme vitalidad de la cultura andina. A la existencia de una «utopía andina» se refirió, con el fin de identificar ese recurrente proceso de imaginar alternativas como rechazo a un presente de opresión. Una energía colectiva que se reactivaba en el marco de una crisis nacional profunda para poner en cuestionamiento no solo al patrón capitalista de desarrollo sino a «toda una civilización» impuesta en los Andes desde el XVI y que los había condenado a la marginación. En esa trayectoria contestataria debía insertarse cualquier proyecto político

verdaderamente revolucionario. Y si González Prada, Mariátegui, Valcárcel o Haya habían contribuido a interpretar la «utopía andina» —cuyo intenso fondo pasional había modelado su obra y su existencia— era con Arguedas que se abría la posibilidad de pensar en el país diverso, plural, que a la generación de los años ochenta le correspondía efectivizar.

En 1989, sin embargo, poco quedaba de aquel esperanzador horizonte. Mientras el país se desangraba en la guerra iniciada por el PCP-SL, su generación —observaría entonces Flores Galindo— había terminado absorbida por «el más vulgar determinismo económico». Por encima de todo, se había «perdido la capacidad de vivir y sentir la indignación». 17 000 muertos e inéditas trasgresiones a los derechos humanos, como la «masacre de los penales» en 1986, apenas habían conmocionado a la «opinión pública». Frente al fanatismo senderista que se distanciaba del pueblo a punta de asesinatos, la ahora «izquierda oficial, empeñada en participar en las elecciones y en los mecanismos tradicionales de poder», se alejaba del movimiento popular del cual terminaba siendo, «étnica y culturalmente distante».

De hecho, el «verdadero Perú» se había trasladado a Lima, surgiendo con ello nuevas perspectivas sobre su destino. El fenómeno abrió una discusión en que el tema no era otro que la modernidad. El «desborde popular y la crisis del estado» (José Matos Mar); el «mito del progreso» en las poblaciones andinas (Carlos Iván Degregori); la «modernidad popular» y la «choledad» (Guillermo Nugent); la «otra modernidad» y la «plebe urbana» (Carlos Franco) serían algunos de los principales aportes a esa discusión. Trascendiendo el marco «utópico» sus autores buscaban pensar el sentido de las transformaciones que estaban alterando de manera tan honda a su sociedad. Frente al fracaso del «segundo belaundismo» (1980-1985), ¿sería la Izquierda Unida o el APRA —o una alianza de ambos— la fuerza idónea para refundar el Estado de manera que fuese capaz de responder a las demandas de esta emergente modernidad popular? En los movimientos sociales que conmovían a todas las regiones del país, asimismo, se comenzaba a ver la promesa de un «nuevo orden» que reclamaba representación política «popular». La victoria aprista de 1985 y la consolidación de Izquierda Unida como la segunda

fuerza electoral del país parecían haber sido un paso crucial en esa dirección. En diciembre de 1989, de esas expectativas solo quedaba el recuerdo.

En torno a la figura de Mario Vargas Llosa surgía, de otro lado, un importante movimiento político de corte liberal. Un agudo crítico de las corrientes radicales e indigenistas era, para ese entonces, el autor de *Conversación en la Catedral*. De Arguedas, por ejemplo, cuyas pretendidas descripciones testimoniales encubrían, según él, una «superchería audaz»: la invención de una «sierra propia», una «mentira persuasiva» que para muchos adquiriría la dimensión de una narrativa mítica. Su participación en la comisión investigadora del crimen de Uchuracchay —en que ocho periodistas y su guía fueron asesinados por un grupo de comuneros ayacuchanos— le permitió presentar su propia visión sobre el tema andino. La experiencia le significó el descubrimiento de un «Perú distinto», «antiguo y arcaico», que había sobrevivido «entre esas montañas sagradas, a pesar de siglos de olvido y adversidad»; la «nación acorralada» de Arguedas, el «Perú profundo» de Basadre, desdeñado por el «Perú oficial». País distinto que, en su versión, no obstante, se identificaba con lo negativo, con la marginalidad total, el producto, más aún, de una historia fallida, producto de una derrota inevitable contra un conquistador equipado —más que con pólvora o hierro— con la idea más poderosa de la historia: la idea de libertad.

Con similar perspectiva libertaria, Hernando de Soto invitaría a pensar a los pobres urbanos como potenciales empresarios, frustrados en su florecimiento no por la explotación del gran capital sino por un Estado burocratizado y controlista que le empujaba a la actuación extralegal. De empresarios populares y no de «proletarios» estaban repletas las calles del viejo Cercado de Lima mientras, a través del país, los campesinos parceleros realizaban su propia revolución agraria, tras haber recibido la tierra bajo el régimen velasquista.

Con Vargas Llosa y de Soto llegaban al Perú los ecos de un cambio universal: el retroceso del marxismo, el fin de la guerra fría, el inicio de la «revolución neoliberal». Si en algo coincidían «nuevos liberales» e izquierdistas como Flores Galindo era en que la combinación de crisis profunda e irrupción de masas abría las posibilidades de un cambio radical. Como un tiempo propicio para sentir y

enrumbar las utopías de las masas en el caso del historiador; como una oportunidad para «reprivatizar las mentes» en el caso del novelista, dirigiéndolas a la creación de una sociedad de propietarios y de una nueva cultura política basada en la libertad individual; una «revolución silenciosa» a cuya frustración contribuían los «intelectuales progresistas» con «inventos ideológicos» como «dependencia», «tercermundismo» o «teología de la liberación». Propuesta que era un mero «ardid ideológico», según Flores Galindo, destinado a presentar al capitalismo como lo nuevo y al socialismo como lo viejo. Ignorando para ello una larga historia de lucha de la sociedad andina contra el Estado y los terratenientes, creando la impresión de que, entre miseria y capitalismo no había «ninguna vinculación por cuanto este todavía no existe»; el capitalismo se ofrecía como lo nuevo mientras que el socialismo, con sus afanes supuestamente «estatistas», aparecía como una prolongación del pasado.

Con la izquierda rota y el APRA desprestigiado tras un gobierno nefasto, Vargas Llosa y el movimiento Libertad aparecían, en 1990, como una carta casi segura para suceder al fallido primer gobierno aprista de la historia del Perú. Del caos reinante, sin embargo, emergería el *outsider* Alberto Fujimori para vencer e inaugurar una era de extremos, nuevamente, imprevisibles.

Del miedo a la verdad

Con una versión modernizada e inéditamente corrupta de la vieja tradición autoritaria nacional terminó el siglo XX para el Perú. De la victoria electoral del *outsider* Fujimori a la constitución de un poder clandestino manejado por un oscuro «asesor de inteligencia», transcurrió la historia de un régimen que, favorecido por un contexto de una incertidumbre extrema, logró consolidarse como figura salvadora y providencial. Largos años tomó romper el embeleso alimentado por la promesa de orden que Fujimori representaba frente al caos dejado por el saliente gobierno aprista. De tres focos principales hubo de venir la movilización que saldría a la superficie en el año 2000, en torno a la segunda reelección: (a) de las élites partidarias tildadas por Fujimori como la «partidocracia» causante

del desastre del cual *él* había rescatado al país; (b) del movimiento gremial, igualmente señalado por el mandatario como un conjunto de «cúpulas» que —entre la «partidocracia» y la subversión— se oponía, con sus demandas irracionales, a la reconstrucción nacional, y (c) del movimiento de defensa de los derechos humanos, señalado por el régimen como la «fachada legal de la subversión».

Si los primeros fueron limando asperezas hasta converger en el «pacto de gobernabilidad» de 1999, el segundo reapareció en el contexto del deterioro económico experimentado hacia 1998. Un papel inesperadamente importante en la transición iniciada a la caída de Fujimori correspondió, por último, al tercero de estos actores, desde la autodenominada «sociedad civil.» Entidades eclesiásticas y organizaciones de familiares formaban su contingente inicial. Una pléyade de activistas radicales se les fueron sumando a través de los años ochenta y noventa, en la medida en que la violencia y la polarización cerraban el espacio para la acción de la «izquierda legal». Sus valores cristianos les impedían condonar, más allá de las posibles afinidades ideológicas, el sangriento accionar senderista. Intentaron, sin éxito, establecer una «tercera vía» entre los dos actores armados. El colapso, a inicios de los noventa, del Partido Unificado Mariateguista —un intento de unificación de la «nueva izquierda» de los años sesenta y setenta— marcó el fin de esos intentos. En el activismo pro-derechos humanos encontraron, entonces, un nuevo frente de acción.

Enormes desafíos, conceptuales y prácticos tuvieron que sobrepasar para ganar cohesión y legitimidad. La dramática decisión —singular entre los movimientos latinoamericanos de derechos humanos— de definir una posición en contra del PCP-SL fue acaso el más importante. Y vinculados a ella vendrían otras decisiones no menos trascendentales: (a) el rechazo a la violencia como instrumento político; (b) el respaldo a los esfuerzos del Estado por derrotar a la subversión senderista; y (c) la reivindicación de la democracia como el sistema político más adecuado. Así, no solo rompían con la «idea de la neutralidad» o con el propósito de buscar la «humanización del conflicto», sino que procedían a realizar una profunda revisión de sus convicciones ideológicas. Lo que llevaba a la búsqueda —como observó Hortensia Muñoz— de un «lingua franca» que permitiera

«tratar en el contexto ampliado de la violencia los temas de derechos económicos y sociales y el surgimiento de SL, sin recurrir a la terminología marxista».

Todos estos elementos convergieron en la protesta contra la segunda reelección de Fujimori. Con el trasfondo de una Lima en pie de lucha, este juramentó el 28 de julio de 2000. Cuando la oleada protestataria había amainado, el escándalo de los «vladivideos» (14 de septiembre) hirió de muerte al régimen propiciando, semanas después, la apresurada renuncia de Alberto Fujimori desde el Japón (17 de noviembre).

En la persona de un respetado político cuzqueño —Valentín Paniagua— volvía a la palestra la supuestamente aniquilada «partidocracia». En un texto de inicios de 2002, trasuntó este sus sentimientos al momento de asumir la presidencia: no vivía el Perú «una transición más hacia la democracia» sino «un momento auroral, fundacional». Esto es, la posibilidad de «examinar con ojo crítico» el «camino histórico de la nación» para desde ahí «otear el horizonte y diseñar, sobre la base de un gran consenso nacional, un proyecto sugestivo de vida en común; el programa, es decir, que oriente la marcha hacia un Perú distinto, libre, con bienestar, con dignidad, con paz, con justicia para todos». Para lograrlo, era «absolutamente indispensable, una refundación republicana». Refundación que incluía, por cierto, revertir lo desandado bajo Fujimori en materia de derechos humanos.

La formación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) fue, al respecto, la medida culminante. Con ello —según su presidente, el filósofo Salomón Lerner Febres— se abría la posibilidad de que, más allá de las formalidades institucionales, la «transición democrática» implicara la recuperación del «fundamento ético» de la «existencia colectiva», profundamente debilitado como resultado del conflicto interno. Como una «severa introspección colectiva, un reconocimiento de nuestras culpas», a partir de lo cual podía realizarse un «esfuerzo sincero de reconciliación con nosotros mismos». Desde ese plano, más que señalar culpables o realizar juicios políticos, lo esencial era lograr una recuperación de la «memoria colectiva», a partir de la cual mirar al futuro con claridad, descargados de culpas, con el fin de sentar las bases de la «reconciliación y sus vasos

comunicantes con la justicia, el arrepentimiento y el perdón». Aspiraba, en suma, no a la verdad de la «consecuencia lógica y causal» sino a una «verdad provista de contenido y repercusión morales»; esto es, una verdad que implique reconocimiento del sufrimiento del prójimo, una verdad que posea atributos de «curación espiritual, una verdad sanadora y regeneradora».

¿En qué medida existían en su momento las condiciones para una reflexión colectiva de esa naturaleza? El proceso mismo de investigación fue revelando la complejidad de la tarea y, en particular, la dificultad para ubicar el discurso de la CVR en la altura moral prevista por Lerner. Los propios antecedentes políticos de algunos comisionados daban elementos a los detractores para cuestionar las buenas intenciones de la nueva entidad. Como una continuidad de viejas disputas con la «nueva izquierda» tendían a ver los senderistas sus pugnas interpretativas con la CVR. Similares suspicacias prevalecían en las fuerzas armadas y en sectores de AP y del PAP poco interesados en una exploración, a cargo de viejos detractores, de sus gestiones de gobierno en que —como dijera un reporte de Americas Watch— habían «abdicado la autoridad democrática» en manos de los militares. En sectores más jóvenes, de otro lado, surgió la pregunta por la ausencia, en el informe final de la CVR, de un balance igualmente severo de esa «nueva izquierda» que, hasta bien entrados los años 80, había seguido simpatizando con la vía armada.

Así, al calor de los debates y de las expectativas diversas que el informe final suscitaba meses antes de su publicación, los elevados propósitos morales iniciales cedían paso a una creciente politización del proceso de búsqueda de la «verdad». De tal suerte, mientras los presos senderistas de Yanamayo protestaban por la «odiosidad patológica al Presidente Gonzalo y al PCP» que mostraba el comisionado Carlos Tapia en sus declaraciones públicas, la comisionada Sofía Macher ofrecía «tachar» de «los libros de la historia del país» la versión oficial, reemplazándola con «el nuevo capítulo» escrito por la CVR «desde la perspectiva de los que sufrieron» el conflicto interno. De ahí que, como reconociera el propio presidente de la CVR, años después de la finalización de su labor, mucho antes de la publicación del informe final existía un sector de la opinión pública que no estaba dispuesto a aceptar su contenido. Con esos antecedentes no

resultó raro que, una vez presentados los resultados de sus investigaciones —como observó el antropólogo Rodrigo Montoya—, prácticamente nadie aceptara responsabilidad alguna. El Estado, por su parte, asumió con pies de plomo la implementación del programa de reparación propuesto por la CVR. Cada día que ha pasado desde agosto de 2003 sin que se diera cumplimiento a las recomendaciones —afirmó Salomón Lerner a mediados de 2007— ha significado «una pérdida de credibilidad y legitimidad de nuestro Estado y una sombra de duda sobre el futuro de nuestra democracia ante los ojos de las víctimas». ¿Lo ocurrido con el informe de la CVR concluye la transición post-Fujimori como una nueva oportunidad perdida?

Epílogo

En las postrimerías del siglo XX los modelos radical y arielista —los grandes referentes de la búsqueda de nación a lo largo de la centuria— parecían fundamentalmente agotados. A la ocupación militar del «verdadero Perú» —en el marco de la lucha contra Sendero Luminoso— ha seguido su creciente integración económica y vial con el país costeño. Los territorios imaginarios de la refundación de base campesinista, inicialmente concebida por González Prada, quedaban así, crecientemente, bajo la férula estatal. Y, sin embargo, a su manera, la «tempestad» andina vaticinada por Luis E. Valcárcel se había producido a la manera de un aluvión demográfico que vino a alterar, radicalmente, el perfil sociocultural; con el «núcleo purulento» limeño tomado, desde dentro, por los peruanos del interior. Ya desde mediados del siglo XX aparecía similarmente inviable el arielismo ante el «desborde popular» que entonces se iniciaba.

Dos inventos de los años cuarenta, más bien, subsistieron como referentes para pensar la nación, tras las terribles décadas de los años ochenta y noventa: el «republicanismo social» de Basadre y el aprismo pragmático de Haya de la Torre. Bajo la invocación del primero llamó Valentín Paniagua a transformar, en noviembre de 2001, la caída del régimen fujimontesinista en una «auroral refundación republicana». En 2008, Alan García, por su parte, repudiando lecturas del fundador del aprismo que «congelan» su pensamiento

en su obra inicial —*El Antimperialismo y el APRA*—, le postuló como creador de una visión pragmática que, en una era excepcional de crecimiento económico, se propuso como una fórmula viable de construcción nacional frente «a la teoría exclusivista del libre mercado y al comunismo estadista y retardante». Según el presidente de la República, el reto de la modernidad demanda una revolución del «mundo emocional». Arremete por ello en sus discursos contra los viejos fantasmas de la peruanidad —el sentimiento de inferioridad frente a Chile; el «síndrome de Cahuide» (aquel general incaico que se inmola ante la superioridad del conquistador) o ese «temor mitológico o panteísta» que infunde temor a abrir a la inversión extranjera los ingentes recursos de nuestras sierra y Amazonía— y sus voceros, los «perros del hortelano», que, con sus ideologías pasadistas, bloquean el despegue del país: el «viejo anticapitalista» del siglo XIX —asevera el mandatario— se disfrazó de proteccionista en el siglo XX y cambia otra vez de camiseta en el XXI para convertirse en medioambientalista. «¡Un país es grande —concluye— cuando tiene mentalidad vencedora!». El tiempo dirá si hay algo sustancialmente nuevo en esta oferta de restablecer nuestra antigua grandeza, desembarazándose para ello de los fardos de la tradición.

Post-Scriptum: abril de 2010

Una mirada a los titulares periodísticos basta para apreciar el cambio de ánimo que acompaña al sorprendente resurgimiento económico peruano. «Perú, País del Primer Mundo: ¿Cómo, Cuándo?» se titula un seminario de economía organizado por la Cámara de Comercio de Lima que recuerda a sus asociados —en su sitio web— las optimistas palabras del primer mandatario unos meses atrás, con ocasión de la firma de uno de los varios tratados comerciales pactados en los últimos tiempos por el gobierno nacional: «si crecemos a esta misma velocidad en los próximos años, en veinte o veinticinco el Perú se convertirá en un país del primer mundo». Declaraciones de Ferran Adrià —el catalán considerado el mejor chef del mundo—, entretanto, resuenan a consagración: «Gracias a la cocina, Perú existe a nivel internacional. Hoy allí se está produciendo el movimiento

culinario más importante del mundo. Los chicos quieren ser cocineros, no futbolistas. Y detrás de ese fenómeno hay una persona: Gastón Acurio». Nadie como Acurio, efectivamente, expresa mejor la «cultura del éxito» que los gurús de la modernidad recomiendan abrazar a los peruanos. Convirtiendo a la gastronomía en la locomotora de un ambicioso plan de crecimiento autosostenido, Acurio propone escapar de la dudosa «bendición» que en la historia del país han significado recursos naturales (caucho, guano, minerales) que, tras agotarse, dejaban «esa odiosa incertidumbre que destruye democracias y da origen a falsos caudillos». Un año después de la condena al ex-presidente Fujimori —por delitos de lesa humanidad y cargos de corrupción—, finalmente, parece viable que en el Perú la justicia sea verdaderamente imparcial.

En otros temas, sin embargo, se reflejan las desigualdades de siempre: el anuncio oficial de una dispensa tributaria a un puñado de las más ricas empresas del país ocasiona un alud de llamadas a una radio local; mientras a «los peruanos de a pie» —observa un oyente— «nos persiguen para sacarnos el último sol». No tarda en discurrir el debate hacia el tema del famoso «chorreo» o *trickle down*. ¿Podrá ser la prosperidad en curso un bien compartido que nos acerque a reconocernos como nación? Las noticias del último escándalo de corrupción, asimismo, empañan el aniversario de la «histórica» condena al ex-presidente Fujimori: fiscales y jueces se acusan mutuamente por la desaparición de evidencias electrónicas de un caso de «chuponeo» —escuchas telefónicas ilegales— que estalló un año y medio atrás, reviviendo memorias de los tristemente célebres «vladivideos». Y en Chala, finalmente, unos 600 km. al sur de Lima, el domingo 4 de abril, una confrontación entre la policía y mineros informales termina con un saldo de 6 muertos: el repudio a una ley que reglamenta la llamada minería artesanal es el motivo esta vez. El conflicto revive, asimismo, imágenes que nueve meses atrás conmovieron al país: una confrontación entre «amazónicos» y policías en la localidad de Bagua —en el nororiente peruano— a raíz de la promulgación de una ley que los nativos percibieron como un intento de arrebatarles sus tierras; entre policías y manifestantes las víctimas fatales sumaron 25 en aquella oportunidad.

Es la otra cara de la prosperidad: hierve el país profundo mientras las élites otean desde sus alturas las riberas del primer mundo. Algo ha cambiado, sin embargo; un cierto pragmatismo ha reemplazado a la vieja angustia y la manía apocalíptica; prevalece ahora la voluntad de «mirar hacia adelante». La corrupción no parece seguir convocando la idea de una infección generalizada y la imagen de un empresario cholo, audaz, emprendedor, pareciera haber desplazado a la del mendigo en el banco de oro, atribuida al geógrafo italiano Antonio Raymondi. «Aquí es pobre el que quiere», reza el nuevo sentido común neoliberal. Y en Chala, tres días después de la confrontación, policías y manifestantes confraternizan —con banda de música y partido de fulbito— celebrando la solución del impase laboral. Devorada por la pujanza de la prosperidad, la violencia ha terminado «normalizándose», convirtiéndose en el trasfondo —¿inevitable?— del renacimiento peruano. Menudean los conflictos y muchos de ellos terminan a balazos. Se ha diluido, no obstante, su efecto traumático. En medio del caos y la imprevisión, en ausencia de mecanismos institucionales preventivos, una serie de instancias —«comisiones de alto nivel,» «mesas de diálogo,» una hiperactiva Defensoría del Pueblo— aparecen cumpliendo un imprescindible papel moderador. Las confrontaciones parecieran seguir un curso preestablecido: el choque frontal entre el «radicalismo» de quienes protestan y el anuncio oficial de no negociar bajo presión, que se diluye eventualmente para dar paso a la conciliación que a menudo llega tarde para impedir que corra la sangre. Entre sobresaltos e incongruencias, el «país jodido» de Zavalita reescribe el guión de su destino.

Bibliografía

- Acurio, Gastón (2006). *Discuso de orden en ceremonia de apertura del año académico en la Universidad del Pacífico*, Lima, marzo, en <http://culturaculinaria.blogspot.com/2008/02/gastn-acurio-en-la-universidad-del.html>
- Arguedas, José María (1968). *No soy un aculturado* (Discurso pronunciado en el acto de entrega del Premio Inca Gracilazo de la Vega, Lima, octubre) <http://elementosreino.blogspot.com/2006/11/arguedas-no-soy-aculturado.html>

- Basadre, Jorge (1943). «En torno a la enseñanza de la Historia del Perú». *Historia*, vol. 1, N° 5, pp. 517-542.
- Basadre, Jorge (1978). «Crónica Nacional. En torno al Perú de 1900 a 1939». En *Apertura*, Lima: Ediciones Taller, pp. 477-488.
- Basadre, Jorge (1978). «Riva Agüero». En *Apertura*, Lima: Ediciones Taller, pp. 513-522.
- Basadre, Jorge (1978). «1945» En *Apertura*, Lima: Ediciones Taller, pp. 489-494.
- Basadre, Jorge (1980). «Colofón sobre el país profundo». En *La Multitud, la ciudad y el campo en la Historia del Perú*, 3era. Edición, Lima: Ediciones treintaitrés/Mosca Azul Editores, pp. 241-257.
- Basadre, Jorge (1958). *La promesa de la vida peruana*, Lima: Editorial Juan Mejía Baca.
- Basadre, Jorge (1994). *Perú: Problema y Posibilidad*, Lima: Fundación M.J. Bustamante de la Fuente.
- Basombrío, Carlos (1999). «Sendero Luminoso y los derechos humanos: una lógica perversa que contagió al país». En Steve J. Stern (editor), *Los senderos insólitos del Perú*, Lima: IEP, pp. 413-433.
- Béjar, Héctor (1973). *Las guerrillas de 1965: balance y perspectivas*, Lima: PEISA, pp. 156-157.
- Belaunde, Víctor Andrés (1940). *La crisis presente, 1914-1939*, Lima: Editorial Mercurio Peruano.
- Bustamante y Rivero, José Luis (1955). *Mensaje al Perú*, Lima: s/e, p. 4.
- Candela Jiménez, Emilio (2004). «La promesa de Jorge Basadre: el partido social republicano en la coyuntura de 1945-1948». En *Historia y cultura*, vol. 25, pp. 287-307.
- Coaguila, Jorge (2007). «Entrevista a Hernando de Soto» en <http://jcoaguila.blogspot.com/2007/01/entrevista-hernando-de-soto-el-otro.html>
- Cornejo Polar, Antonio (1980). «La novela indigenista: una desgarrada conciencia de la historia». *Lexis* (Revista de lingüística y literatura), Vol. 4, N° 1, pp. 77-90.
- De la Jara, Ernesto (1999). «Debatiendo con Trazegnies sobre derechos humanos». *Revista Ideele*, <http://www.idl.org.pe/idlrev/revistas/117/pag45.htm>
- De la Puente Uceda, Luis (1980). «El camino de la revolución». En *Obras de Luis de la Puente Uceda*, Lima: Voz Rebelde Ediciones, pp. 3-19.

- De la Riva-Agüero, José (1952). *La Historia en el Perú*, Madrid: Imprenta y Editorial Maestre.
- De la Riva-Agüero, José (1974). *Paisajes Peruanos*, Lima: Peisa.
- Degregori, Carlos Iván (1990). *El surgimiento de Sendero Luminoso*, Lima: IEP.
- Delgado, Carlos (1973). *Testimonio de Lucha*, Lima: Peisa.
- Díaz Martínez, Antonio (1969). *Ayacucho: Hambre y Esperanza*, Lima: Ediciones Waman Puma.
- Fernández-Morera, Darío (1999). «Hernando de Soto: Interview», noviembre 30, en <http://www.reason.com/news/printer/32213.html>
- Flores Galindo, Alberto (1980a). *La Agonía de Mariátegui*, Lima: DESCO.
- Flores Galindo, Alberto (1980b). *Buscando un Inca*, Lima: Editorial Horizonte.
- Flores Galindo, Alberto (1996). «Un viejo debate: el poder (La polémica Haya-Mariátegui)». En Alberto Flores Galindo, *Obras Completas*, vol. IV, Lima: SUR, pp. 51-89.
- Flores Galindo, Alberto (1996). «Eudocio Ravines o El Militante». En Alberto Flores Galindo, *Obras Completas*, vol. IV, Lima: SUR, pp. 91- 103.
- Flores Galindo, Alberto (1996). «El marxismo peruano de Mariátegui». En Alberto Flores Galindo, *Obras Completas*, vol. V, Lima: SUR, pp. 98-100.
- Flores Galindo, Alberto (2005). «Reencontremos la dimensión utópica» en http://www.andes.missouri.edu/andes/Especiales/AFG_CartaAmigos.html
- Franco, Carlos (1991). «Exploraciones en “otra modernidad”: de la migración a la plebe urbana». En *La otra modernidad*, Lima: CEDEP, pp. 79-110.
- Gallego, Andrés (editor) (1994). *La señal de cada momento. Documentos de los obispos del Sur Andino, 1969-1994*, Lima: CEP.
- García Calderón, Francisco (2001). *El Perú Contemporáneo*, Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.
- González Prada, Manuel (1987). *Páginas Libres*, Lima: Librería Studium.
- González Prada, Manuel (1969). *Horas de Lucha*, Lima: Ediciones Peisa.
- González Prada, Manuel (1986). *El tonel de Diógenes*. En Manuel González Prada, *Obras*, vol. 2, Luis Alberto Sánchez (editor), Lima: Ediciones COPÉ (PetroPerú).

- Gutiérrez, Gustavo (1991). *Teología de la Liberación*, 8va. edición, Lima: CEP.
- Gutiérrez, Miguel (1988). *La Generación del 50: Un mundo dividido*, Lima: Editorial Sétimo Ensayo.
- Haya de la Torre, Víctor Raúl (1984). *Obras Completas*, 7 vols., Lima: Editorial Juan Mejía Baca.
- Haya de la Torre, Víctor Raúl (1931). «Discurso de Haya de la Torres, 8 de diciembre de 1931». En http://www.congreso.gob.pe/grupo_parlamentario/aprista/historia03.htm
- Lerner Febres, Salomón (2001). «Discurso de inauguración del Seminario Tareas de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Fundamentos teológicos y éticos», Lima, 09 de octubre.
- Lerner Febres, Salomón (2007). «Discurso de Salomón Lerner en Huanta». En <http://iprodesperu.blogspot.com/2007/06/discurso-de-salomon-lerner-en-huanta.html>
- Macher, Sofía (2006). Entrevista en «State of Fear» (DVD), New York: Skylight Pictures.
- Mariátegui, José Carlos (1994). *Mariátegui Total*, 2 vols., Lima: Empresa Editora Amauta.
- Matos Mar, José (1984). *Desborde popular y crisis del estado*, Lima: IEP.
- Mayer, Enrique (1991). «Peru in Deep Trouble: Mario Vargas Llosa's "Inquest in the Andes" Reexamined». *Cultural Anthropology*, vol. 6, N° 4, noviembre, pp. 466-504.
- Miro Quesada R., Francisco (1990). «La ideología de Acción Popular». En A. Adrianzén, *Pensamiento Político Peruano, 1930-1968*, Lima: DESCO, pp. 299-330.
- Montoya, Rodrigo (2004). *Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación: un doloroso espejo del Perú*, junio, <http://cholonautas.edu.pe/memoria/lasamontoya.pdf>
- Muñoz, Hortensia (1999). «Derechos humanos y construcción de referentes sociales». En S. Stern, *Los senderos insólitos del Perú*, pp. 435-454.
- Paniagua, Valentín (2002). «La nueva transición en el Perú». Madrid: Seminario sobre Transición y Consolidación Democráticas, FRIDE, pp. 35-36.

- PCP-SL (1989). «Somos los iniciadores» (abril 19 de 1980). En Luis Arce Borja (editor), *Guerra Popular en el Perú. El Pensamiento Gonzalo*, Bruselas, pp. 163-178.
- PCP-SL (2003). «Carta desde el penal de Yanamayo». En CVR, *Informe Final*, tomo II, capítulo 1, anexo 3.
- Pinilla, Carmen María (editora) (2003). *Primera mesa redonda sobre literatura peruana y sociología del 26 de mayo de 1965*, Lima: IEP, pp. 57-70 y 71-87.
- Pinto, Willy (1985). *Manuel González Prada: profeta olvidado (Seis entrevistas y un apunte)*, Lima: Editorial Cibeles.
- Rénique, José Luis (1997). «Flores Galindo y Vargas Llosa: un debate fictio sobre utopías reales» en *Ciberayllu* http://andes.missouri.edu/andes/Historia/JLR_Utopias.html
- Rénique, José Luis (2004). «De la *traición aprista* al *gesto heroico*: Luis de la Puente Uceda y la guerrilla del MIR». En *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, vol. 15, Nº 1, enero-junio.
- Rochabrún, Guillermo (editor) (2000). *La Mesa Redonda sobre 'Todas las Sangres del 23 de junio de 1965*, Lima: IEP, PUCP.
- Rochabrún, Guillermo (2000). «Las trampas del pensamiento: una lectura de la Mesa Redonda sobre *Todas las Sangres*». En *La Mesa Redonda sobre 'Todas las Sangres del 23 de junio de 1965*, Lima: IEP, PUCP, pp. 85-108.
- Roncagliolo, Rafael (1990). «La Democracia Cristiana: marcos de referencia y momentos iniciales». En Alberto Adrianzén, *Pensamiento Político Peruano, 1930-1968*, Lima: DESCO, pp. 289-298.
- Salazar Bondy, Augusto (1961). «Imagen del Perú de hoy». En *Libertad*, 29 de noviembre 29.
- Sanders, Karen (1997). *Nación y Tradición. Cinco discursos en torno a la nación peruana, 1885-1930*, Lima: PUCP y Fondo de Cultura Económica.
- Stern, Steve J. «Más allá del enigma: una agenda para interpretar a Sendero y el Perú, 1980-1995». En S. Stern, *Los senderos insólitos del Perú*, pp. 17-25.
- Vargas Llosa, Mario (1978). «José María Arguedas, entre sapos y halcones (Discurso de incorporación a la Academia Peruana de la Lengua)», Lima, <http://www.academiaperuanadelalengua.org/academicos/vargasllosa/arguedas>

- Vargas Llosa, Mario (1983a). «Historia de una Matanza». En www.lettraslibres.com/pdf.php?id=1168
- Vargas Llosa, Mario (1983b). «Informe de la Matanza de Uchuraccay» <http://www.geocities.com/javi270270/INFORMEVLL.htm>.
- Vargas Llosa, Mario (1987). «Latin America: Fiction and Reality». En *World Affairs*, vol. 150, N° 2, pp. 65-72.
- Vargas Llosa, Mario (2006). *Conversación en la Catedral*, Madrid: Punto de Lectura.
- Youngers, Coletta (2003). *Violencia Política y Sociedad Civil en el Perú. Historia de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos*, Lima: IEP.

EL CAMINO DE GLOBALIZACIÓN DEL PERÚ.
OPORTUNIDADES Y OBSTÁCULOS,
DURANTE Y DESPUÉS DE LA CRISIS
Michael Shifter

La crisis global que tuvo inicio en 2008 no ha descarrilado el rápido proceso de inserción global que el Perú lleva sosteniendo desde comienzos de la década. Sin embargo, como era de esperarse, han disminuido los beneficios sociales y de crecimiento económico que pudo haber traído este camino de globalización. Las políticas de gobierno del presidente Alan García no han cambiado el enfoque hacia el crecimiento, el comercio y la inversión extranjera, y —aunque han sido exitosas en evitar una recesión económica— siguen siendo insuficientes para mejorar de manera significativa importantes indicadores sociales. Pese a que no se ha producido una recesión, la crisis ha afectado de manera desigual a aquellos que se habían beneficiado menos del rápido crecimiento que hubo hasta 2008, en parte debido a la ausencia de estrategias de gobierno eficaces en el campo social.

Esos retos sociales constituyen un obstáculo fundamental para el camino de crecimiento futuro del Perú. Este obstáculo se ha compensado, sin embargo, por nuevas oportunidades que se han aprovechado en los últimos años en materia de comercio e inversión. García ha buscado alinearse con Chile y Brasil, subrayando que el Perú comparte el enfoque de desarrollo de estos países, cimentado, de nuevo, en el comercio y la inversión. Pero, a pesar de los éxitos económicos innegables del Perú, el país aún no muestra suficientes evidencias de estar siguiendo exitosamente los pasos institucionales de sus dos vecinos.

Éxito macroeconómico en contexto de crisis

En 2008 se comenzó a hablar del Perú como un posible «tigre latinoamericano» en razón de su crecimiento sostenido a un promedio de 6.7% entre 2002 y 2008¹, impulsado por políticas públicas enfocadas hacia la inversión extranjera y las exportaciones. El periodo más prolongado de crecimiento económico en la historia del país alcanzó una cima de 9.8% del PIB en 2008, más alta que el crecimiento de China en ese mismo año (9%)². El año 2009, sin embargo, obligó a reevaluar algunas de las ilusiones acerca del Perú como un gran fenómeno económico latinoamericano, pues se vio caer su crecimiento anual del PIB hasta un apenas positivo 1.1%.

La crisis global cambió las condiciones económicas externas del Perú de manera significativa. La caída de la demanda y los precios de las materias primas impactaron la fuente primaria de ingresos de exportación y de reservas de moneda extranjera³, y la contracción global del crédito y la desconfianza inversionista redujeron el flujo de capitales hacia el país. Las condiciones internas también se tornaron desfavorables en 2009, con incrementos en la tasa de desempleo y caídas en el acceso al crédito, el consumo privado y la demanda interna.

A pesar del debilitamiento, el Perú tuvo éxito en evitar una caída del PIB en 2009 gracias a haber ejercido prudencia fiscal en los años de boom y al sólido y oportuno manejo macroeconómico durante la crisis. En 2008, el gobierno había acumulado en divisas 32 mil millones de dólares estadounidenses y alcanzó un superávit fiscal de 3.3 mil millones de dólares estadounidenses. En vista de la caída en el sector exportador y la contracción mundial de inversión en ese año, el gobierno de García inició un plan de estímulo fiscal de un total de 13 mil millones de dólares estadounidenses e inició una reducción drástica de tasas de interés (que se habían aumentado en ese mismo año para contener la inflación). Parte del estímulo fiscal

¹ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Sistema de Información Económica.

² «Recession Proof», *The Economist*, 5 de marzo de 2009. Véase también en: http://www.economist.com/PrinterFriendly.cfm?story_id=13244897

³ *Ibidem*.

provino de un fondo de estabilización de 3.3 mil millones de dólares estadounidenses⁴.

Estas medidas, junto con una demanda menor pero constante de minerales y otras materias primas por parte de países asiáticos, lograron mantener al Perú a flote durante un periodo que muchas otras economías pequeñas y exportadoras de materias primas no lograron aguantar sin caer en recesión. Es claro, entonces, que las buenas políticas macroeconómicas no hubieran sido suficientes por sí mismas.

Aunque la situación siguió siendo favorable en el contexto de crisis, este panorama trae a la luz una importante preocupación sobre la economía peruana. Contrariamente al caso de los «tigres asiáticos» del final del siglo pasado, el acelerado crecimiento del Perú no es producto de un crecimiento del nivel de capital humano o de la alta productividad de una industria manufacturera de alto valor agregado. La explosión de crecimiento en el Perú ha sido altamente dependiente de los precios de las materias primas, que siguen constituyendo la mayor parte (80%)⁵ de las exportaciones del país. Aunque los «tigres asiáticos» dependen también del sector externo y del clima económico mundial, sus actividades económicas son menos volátiles y menos vulnerables a las fluctuaciones económicas globales.

Los motores de crecimiento del Perú siguen concentrados en sectores primarios —la minería, en particular— que no tienen muchos vínculos productivos con otros sectores, no generan mucha mano de obra, ni mejoran de manera significativa aspectos estructurales del aparato productivo, como sería el caso correspondiente al uso de nuevas tecnologías o al aumento del capital humano.

Aunque el volumen de comercio con los países socios principales dejó de crecer en 2009, las relaciones comerciales del Perú con el resto del mundo parecen ahora más sólidas que nunca. La gestión del presidente García, frecuentemente a través del canciller José Antonio García Belaunde, ha puesto énfasis constante en construir

⁴ «Big Dipper». *The Economist*. 2 de septiembre de 2009. Véase también en: http://www.economist.com/PrinterFriendly.cfm?story_id=14349487

⁵ «Recession Proof», *The Economist*, obra citada.

relaciones bilaterales de comercio, y desde 2008 los avances han sido importantes.

No es sorprendente que el volumen de actividad del comercio internacional empezara a caer aproximadamente a comienzos del último trimestre de 2008. Desde entonces, las importaciones cayeron más precipitadamente que las exportaciones, lo que ha mantenido la balanza comercial fuera de cifras negativas durante casi todo el periodo más profundo de crisis. Las importaciones pasaron de crecer mensualmente más de 30% en octubre de 2008, a caer casi 20% en noviembre de 2009. En el mismo intervalo, las exportaciones pasaron de crecer a más de 10% mensual, a caer 5% mensual⁶. En 2009 el volumen de exportaciones hacia Estados Unidos cayó en 28% respecto al año anterior, mientras las importaciones desde Estados Unidos cayeron un 20%⁷. Sin embargo, después de esta predecible caída de capacidad de la demanda mundial y nacional debido a la crisis, desde noviembre de 2009 las importaciones y exportaciones han empezado a recuperarse. La balanza comercial fue negativa solamente en el último trimestre de 2008 (por primera vez en un trimestre desde el comienzo de 2003), pero desde entonces está en cifras positivas y tiene una tendencia creciente⁸.

El impresionante progreso del gobierno en la negociación de acuerdos de libre comercio con varias naciones ha tenido mucho que ver con la rápida recuperación de los volúmenes de comercio. Entrado el año 2010, el Perú había logrado acuerdos bilaterales de comercio con Estados Unidos, Canadá, Singapur, Tailandia, Chile, y China, y estaba negociando o tenía pendientes de suscripción acuerdos con Corea del Sur, Japón, México, la Unión Europea, y la Asociación Europea de Libre Comercio (Islandia, Lichtenstein, Noruega y Suiza). El presidente García en comentarios recientes enunció su visión de desarrollo para el Perú al anticipar que, al terminar su gobierno, la producción nacional tendrá 80% de su comercio internacional asegurado a través de tratados de libre comercio. Según García, «[e]l objetivo está cumplido: garantizar el comercio del

⁶ Cifras anualizadas. Fuente: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT (Perú).

⁷ Fuente: U.S. Department of Commerce.

⁸ Fuente: INEI - Perú

Perú con el mundo mediante tratados [...] que van a permitir la expansión de nuestra producción»⁹. Y, respecto al futuro, García aseguró que «la conciencia social ya comprendió que es a través de este camino, con pequeñas variaciones, que se tiene que continuar para acumular potencia y calidad de bienestar»¹⁰.

La evolución de la relación comercial con China es una de las oportunidades de inserción global con mayor potencial. El Perú reconoció esta oportunidad e impulsó el Tratado de Libre Comercio (TLC), que entró en vigencia el 1 de marzo de 2010. Incluso desde antes del tratado, y a pesar de la crisis global, el porcentaje del comercio peruano con China aumentó, desde 7% en 2002 a 15% en 2010¹¹. Las exportaciones a China crecieron 58% en el primer bimestre de 2010, aunque 96% de estas —como ha sido la tendencia hasta ahora— fueron productos primarios¹². El potencial de comercio con China es inmenso según los analistas, mayormente gracias al TLC. Según Andrés Muñoz, de Interbank, «el Perú no solo tiene la oportunidad de diversificar sus exportaciones, sino que el volumen exportado se puede multiplicar hasta en diez veces en también 10 años»¹³.

Mientras los volúmenes de comercio aumentan no solo con China sino también con Rusia, Brasil, Argentina y otros países, la salud y la estabilidad financieras del Estado peruano son buenas, con reducciones recientes de la deuda pública y el déficit fiscal. Esto ha permitido que el país consiga resultados tangibles ante gobiernos extranjeros, organizaciones multilaterales e inversionistas. Después de haber conseguido en 2008 los primeros avances significativos en cuanto a calificaciones de inversión —cuando Dominion Bond Rating Service (DBRS) fue

⁹ «El 80% de de la producción peruana estará asegurada con los TLC», *Surnoticias*, 14 de abril de 2010. Véase también en: <http://www.surnoticias.com/index.php/economia/economia-y-negocios/3273-el-80-de-de-la-produccion-peruana-estara-asegurada-con-los-tlc>

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ «El Perú exportaría más de US\$ 40 000 millones a China en próximos diez años», *El Comercio*, 7 de abril de 2010. Véase también en: <http://elcomercio.pe/noticia/458075/peru-exportaria-mas-us-40000-millones-china-proximos-diez-anos>

¹² «Exportaciones peruanas a China crecieron 58% en primer bimestre», *El Comercio*, 11 de abril de 2010. Véase también en: http://www.rpp.com.pe/2010-04-11-exportaciones-peruanas-a-china-crecieron-58-en-primer-bimestre-noticia_256757.html

¹³ «El Perú exportaría más de US\$ 40 000 millones a China en próximos diez años», *ibidem*.

la primera agencia que dio al Perú la calificación de «grado de inversión»—, en camino de salida de la crisis el país está recibiendo más calificaciones positivas. Moody's Investors Service dio al país la calificación de «grado de inversión» al final de 2009, después de que Standard & Poor's y Fitch Ratings hicieran lo mismo más de un año atrás. Varios analistas pronostican más incrementos de calificación de inversión para el Perú próximamente si se logra continuar el *momentum* económico positivo¹⁴.

Las buenas políticas de gobierno en aspectos macroeconómicos tienen gran influencia en los logros de crecimiento de la economía. Las preocupaciones respecto al crecimiento, sin embargo, ahora se concentran en dos áreas principales. Por un lado, la sostenibilidad de los motores de crecimiento. Y, por otro lado, que las mejoras en política económica no se han extendido hacia otras áreas claves de la institucionalidad gubernamental. La calidad y capacidad de las instituciones de gobierno sigue siendo un obstáculo para la estrategia globalizadora.

Además, el Estado mantiene un desempeño deficiente en materia social y las desigualdades entre la costa y el resto del país son aún muy pronunciadas¹⁵. En otras palabras, el «crecimiento hacia afuera», término de uso común del presidente García, sobrevivió la crisis y está en buen camino. Pero el mismo García habla de la necesidad de complementar este crecimiento con un «crecimiento hacia adentro,» que, según él afirma, permitirá reducir «aún más» la pobreza. No obstante, la retórica del crecimiento hacia adentro sigue siendo confusa y las acciones para avanzar en esa dirección carecen de claridad. Así, es impreciso a qué se refiere García con el plan de seguir el camino del comercio y la inversión con «pequeñas variaciones», ni cuáles serían estas variaciones. En momentos en que la pre-campaña presidencial para 2011 se iniciaba, el déficit social del país no había cedido significativamente bajo el camino de desarrollo del gobierno actual.

¹⁴ «Peru to Win More Rating Increases, Credit Suisse Says», Bloomberg.com, 17 de diciembre de 2009. Véase también en: <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601086&sid=avQ54hIbXCd0>

¹⁵ «El Estado Ausente», *Revista Poder*, junio de 2009.

Retos y obstáculos del crecimiento «hacia adentro»

El exitoso camino de globalización del Perú ha desatado interminables debates en el país sobre la necesidad de que el crecimiento económico se refleje en mejoras sustanciales de los indicadores sociales. La discusión, sin embargo, frecuentemente se reduce al enfrentamiento de dos apreciaciones extremas: por un lado, la aserción de que la pobreza y la desigualdad se han mantenido o incluso han aumentado; y por otro lado, el argumento —utilizado principalmente por la dirigencia política— de que la ola de crecimiento tiene al país en el mejor camino posible para luchar contra la pobreza y la desigualdad, y que ha habido y seguirá habiendo mejoras importantes en este ámbito. Como es común en debates como este, la verdad probablemente está en un punto medio.

Pobreza y desigualdad han caído, pero no al ritmo vertiginoso del crecimiento económico. La pobreza ha caído de manera importante desde el nivel de 48.7% que alcanzó en 2005 y se redujo a 36% en 2008, y a 34.8% en 2009. En años recientes se ha visto disminuciones en todas las regiones naturales; sin embargo, entre 2008 y 2009 hubo un aumento importante (de 41% a 46%) en la selva¹⁶.

Paralelamente, la situación de desigualdad ha mejorado —aunque por debajo de las expectativas—, como producto de las altas tasas de crecimiento. En esto, las diferencias regionales continúan siendo pronunciadas. Más lenta que las mejoras en pobreza, la desigualdad urbana cayó de manera prácticamente insignificante entre 2007 y 2008: 0,02 puntos de GINI, y en áreas rurales no casi no hubo cambio¹⁷. Sin embargo, la tendencia de aumento de la desigualdad en zonas rurales parece haberse detenido¹⁸. Desde el inicio del periodo de globalización en los años noventa, hay una mejora más clara en materia de desigualdad, aunque muy por debajo de lo que podría imaginarse a partir de los altos niveles de crecimiento. En 1999, el 10% de la población con mayores rentas recibía 43% del ingreso; en 2010 recibía 32%. El 10% más pobre de la población recibía 1%

¹⁶ Fuente: INEI.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

del ingreso; en 2010 recibía 2%. De nuevo, los más necesitados han ganado muy poco.

Pero el boom ha mostrado a las poblaciones marginadas el potencial de crecimiento y las posibles ganancias de la globalización, al tiempo que las expectativas de avances contra la pobreza están lejos de alcanzarse. En 2008 la inflación aumentó como parte de la subida mundial de los precios de alimentos básicos, mientras que el nivel de ayuda alimentaria internacional cayó debido a la crisis. En ese año, el porcentaje de personas con nutrición inadecuada en el Perú aumentó en 11%, esto es, más rápidamente que la tasa de crecimiento económico de 9.8%. En el país entero, 32% de la población estaba en esta categoría; en las áreas rurales, 42% de la población no estaba alimentándose suficientemente¹⁹. La pobreza extrema ha caído aun más lentamente, quedando prácticamente sin cambios entre 2007 y 2008²⁰.

El ex-presidente Alejandro Toledo traza correctamente una comparación entre el Perú y los decepcionantes avances en indicadores sociales de Latinoamérica en conjunto. Los avances de la región son muy similares a los avances del Perú. Desde 2002 hasta 2010, la pobreza en la región cayó de 44% a 33%. La indigencia ha caído mucho más despacio, y de 2007 a 2008 aumentó marginalmente²¹. Desde 2002, estos han sido los años de mayor crecimiento económico sostenido en la región en décadas. Pero, en palabras de Toledo, «[h]ay unos pocos que se están haciendo más ricos, y las mayorías no están viendo los beneficios del crecimiento»²².

Ni el crecimiento del sector privado, ni la presencia del Estado, han llenado las expectativas de mejora en la calidad de vida que la mayoría de los peruanos se ha creado debido al rápido «crecimiento hacia afuera», y en este aspecto las diferencias regionales siguen siendo muy pronunciadas. En la provincia de Bagua, las protestas indígenas contra el intento del gobierno de abrir tierras de la región a la explotación minera produjeron más de treinta muertos a mediados de 2009.

¹⁹ «Hunger intensifies despite economic growth in Peru», Reuters, 24 de marzo de 2009. Véase también en: <http://uk.reuters.com/article/idUKN24355472>.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

²² «Peru Nurtures Growth Amid Economic Uncertainty», PBS Newshour, 30 de marzo de 2010. Véase también en: http://www.pbs.org/newshour/bb/latin_america/jan-june10/peru_03-30.html.

En Bagua, que está lejos de ser la región con más inequidades sociales, alrededor de la mitad de la población carece de agua potable o electricidad. La educación de calidad continúa siendo en el Perú de acceso exclusivo para una minoría. Solo 20% de la población en Bagua tiene acceso a educación superior, comparado con casi un 60% en Lima y Callao²³. Bagua, sin ser el caso más extremo, es un buen ejemplo de cómo «la otra cara» de la globalización —que incluye tanto deficiencias de desarrollo humano como tensiones en torno a la explotación de tierras y recursos—, de no ser aliviada, puede convertirse en un obstáculo para el éxito del proceso mismo de globalización.

La respuesta del gobierno y las expectativas no alcanzadas

Debe reconocerse que acondicionar al país para la inversión extranjera y el comercio y, a la vez, asegurar que los acuerdos con inversionistas y los acuerdos comerciales mejoren la equidad interna es, en palabras recientes de un analista económico, una ecuación difícil. La clave es «resolver una ecuación complicada sin causar que en el país explote la inestabilidad social»²⁴. El desafío en el Perú sigue siendo el mismo desde que se inició el boom: fusionar las políticas que han permitido el crecimiento económico con políticas que permitan su distribución más equitativa. Y el gobierno de Alan García ha insistido en que es consciente de esta situación. Sin embargo, parece aún estar enfocado esencialmente en su camino definido hacia el poder y el bienestar: el libre comercio y la inversión.

La crisis mundial no provocó cambios en el enfoque externo de desarrollo del gobierno de Alan García. El ritmo de negociación de acuerdos comerciales continuó e incluso aumentó, al igual que las políticas públicas a favor de atraer la inversión y expandir el comercio. Pero las fricciones internas causadas por estas políticas han sido muy frecuentes desde 2008. Para este gobierno, los desafíos de la crisis enfatizan la necesidad de acelerar un modelo de desarrollo en el que los beneficios del comercio y la inversión van a llegar, en un momento dado, a los más necesitados. Pero aún no han llegado y,

²³ «El Estado Ausente». *Ibíd.*

²⁴ Francisco Sagasti. Citado en «Peru Nurtures Growth Amid Economic Uncertainty».

dado que el boom empezó hace ya más de siete años, entre analistas y observadores el consenso es cada vez más claro: el camino de desarrollo de García es una parte importante pero insuficiente para solucionar los retos socioeconómicos del país.

Aunque la administración de García es plenamente consciente del déficit social, no es claro que sea igualmente consciente del potencial de este para complicar el avance por el camino de desarrollo del libre comercio y la inversión. El gobierno ha puesto como meta rebajar la incidencia de la pobreza de 36% en 2008, a 30% en 2011 y, aunque no existen aun datos confiables de su evolución desde 2009 en adelante, es de presumir que la crisis económica mundial haya afectado el avance contra la pobreza. La retórica de la administración, centrada en temas de comercio e inversión, continúa poniendo en duda, a ojos de ciudadanos y especialistas, la voluntad del gobierno de dirigir grandes esfuerzos hacia programas de reducción de pobreza y otros problemas sociales.

El programa Juntos, bajo el cual mujeres jefas de hogar reciben transferencias directas de dinero, parece tener éxito en reducir la brecha de la pobreza, a la vez que ha permitido un aumento moderado en matrícula y asistencia escolar, y un incremento en la demanda de servicios de salud²⁵. Bajo un proyecto piloto asociado a Juntos, se ha ofrecido incentivos y capacitación para promover el ahorro de una porción de las transferencias bimensuales, con el fin de que se disponga de recursos para gastos importantes de salud, educación, o inversión productiva. La meta principal es vincular a las mujeres rurales al sector financiero²⁶. La mayor parte de los fondos de Juntos son invertidos en alimentos y otras necesidades primarias, y los ahorros parecen tener también frecuentemente un buen uso²⁷. Pero, a pesar de los avances en estos programas sociales, la evidencia de que alcancen un impacto significativo en indicadores clave de pobreza e indigencia es todavía limitada.

²⁵ «Afirman que el programa Juntos ayuda a reducir brecha de pobreza en Perú». Andina. 26 de marzo de 2010. Véase también en: <http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=5cd0SHhXcs0=>

²⁶ «Beneficiarias de Juntos destinan sus ahorros a útiles escolares y alimentos, según estudio». Andina. 17 de abril de 2010. <http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=8LO1XKIS74E=>

²⁷ *Ibidem*.

En resumen, ha habido disminuciones de la pobreza, gracias al crecimiento sostenido (excepto en 2009) y a algunos programas sociales que han alcanzado logros modestos. Pero estos logros no han sido suficientes, dadas las expectativas creadas tanto por la administración sobre «crecimiento hacia adentro» como por el crecimiento del sector externo. No parece haberse avanzado en crear una simbiosis de las políticas económicas y sociales, aún sin tomar en cuenta aquellos resultados sociales que pueden haber sido afectados por el shock externo de la crisis global. En cambio, hay amplia evidencia de problemas asociados con la «otra cara» de la globalización, sus efectos negativos e impactos colaterales. Como fue anticipado desde comienzos de la crisis, el estancamiento o agravamiento de los indicadores sociales, debido al deterioro de las condiciones económicas externas, ha tenido probablemente mucho que ver con las graves tensiones sociales que han surgido desde 2008.

El foco principal ha sido la agudización de los conflictos sociales entre la inversión privada y las poblaciones con intereses económicos o comunitarios involucrados. Desde 2008 se han presentado varios casos serios de conflicto de esta índole. El caso más controversial e importante fue el de los sucesos en Bagua, antes mencionado. Después de casi dos meses de manifestaciones y el bloqueo de una carretera por parte de pobladores indígenas en Bagua, una orden del Ejecutivo de dispersar la protesta desembocó en una confrontación con un saldo de 34 muertes de policías, campesinos e indígenas. Los pobladores se manifestaban en contra de una serie de decretos aprobados en 2008 que facilitan la concesión de tierras y recursos naturales para inversión en la zona y amenazan, según su criterio, sus derechos sobre el territorio que tradicionalmente ocupan sus comunidades.

A poco más de un año de la tragedia de Bagua, queda claro que aquellos no fueron hechos aislados. El Perú sufre de una alta propensión al conflicto, en gran medida por tensiones relacionadas con el medio ambiente o la extracción de recursos²⁸. Se han conseguido muy pocos avances concretos para superar los hechos de Bagua y evitar que se repitan. El gobierno anuló algunos de los

²⁸ Mapstone, Naomi. «Bagua's Indigenous Protest One Year Later». *Americas Quarterly*. 7 de junio de 2010. Véase en: <http://www.americasquarterly.org/node/1588>

decretos controvertidos, pero otros siguen vigentes, al igual que varias concesiones otorgadas por el gobierno sin consulta a las comunidades locales. Además, según Amnistía Internacional, aún se le debe justicia a las víctimas de Bagua. Hasta ahora no se ha enjuiciado a nadie por estos crímenes. Se ha acusado judicialmente a varios líderes indígenas y pobladores sin evidencia concreta y, entretanto, no se ha acusado a ningún oficial de policía o miembro del gobierno²⁹. Existen serias preocupaciones por la incompetencia y las motivaciones políticas en las investigaciones sobre los hechos de Bagua.

Los conflictos de este tipo han continuado más recientemente. En la región de Madre de Dios, un decreto del gobierno para formalizar la minería informal provocó protestas de mineros que bloquearon la carretera Panamericana durante tres días y desembocaron en la muerte de seis personas. La extracción informal de oro es una de las actividades económicas principales en Madre de Dios y 60% del oro producido anualmente en el Perú proviene de esta actividad informal³⁰. Más recientemente aún, en la provincia de Islay de la región de Arequipa, manifestantes bloquearon una vez más la carretera Panamericana durante varios días; en esta ocasión en rechazo de un proyecto minero de Southern Peru Copper Corporation. Los pobladores exigían la retirada del proyecto porque este utilizaría reservas de agua del subsuelo, lo que afectaría la disponibilidad de agua para actividades agrícolas en la zona. Las protestas consiguieron que el gobierno dialogara con líderes locales y llegara a un acuerdo, según el cual se suspende el proyecto minero temporalmente a la espera de un estudio de impacto ambiental que se realizará con participación de líderes locales.

Después de que en 2008 Alan García llamara a los críticos de leyes pro-inversión «anti-inversores», anti-desarrollo, anti-capitalistas,

²⁹ Amnistía Internacional. «Perú: El presidente Alan García debe promulgar sin observaciones la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios». Véase en: <http://www.amnistia.org.pe/2010/06/15/peru-el-presidente-alan-garcia-debe-promulgar-sin-observaciones-la-ley-del-derecho-a-la-consulta-previa-a-los-pueblos-indigenas-u-originarios/> ; y «Investigate violence against Indigenous people in Peru». 4 de Junio de 2010. Véase en: <http://www.amnesty.org/en/appeals-for-action/investigate-violence-against-indigenous-people-peru>

³⁰ «Perú: “fin” de protestas mineras». BBC Mundo. 7 de abril de 2010. Véase también en: http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/04/100407_1808_peru_mineros_dialogo_gz.shtml

«perros del hortelano» y falsos ambientalistas³¹, se podría decir que la retórica es ahora un tanto menos provocadora, probablemente porque el gobierno ha notado que ese lenguaje ha exacerbado las tensiones. Sin embargo, la postura y la reacción del gobierno ante estas tensiones siguen siendo preocupantes. Por un lado, mientras que el gobierno avanza lentamente en expedir títulos de propiedad a muchas comunidades que se han alarmado porque sus recursos parecen estar siendo objeto de abusos, se constata mucho dinamismo gubernamental para ofrecer concesiones a inversionistas. Y por otro lado, el patrón de comportamiento parece consistir en que se requiere una protesta o confrontación agresiva para que el gobierno tome medidas para resolver estos conflictos de propiedad y sobre el control de recursos naturales y tierras³². Así pues, el legado del caso de Bagua ofrece una estrategia de confrontación más que de trabajo para entender y resolver la raíz de las tensiones.

El gobierno no ha reaccionado suficientemente ante el consenso, cada vez mayor, de que hacen falta mecanismos de consulta con poblaciones locales sobre los posibles impactos de las políticas pro-inversión y acerca de qué estrategias de desarrollo resultan preferibles a ojos de las comunidades mismas. El mismo Hernando de Soto, un economista que no simpatiza con un papel demasiado activo del gobierno en política social, ha afirmado recientemente que en el Perú el gobierno no consulta suficientemente con la población sobre políticas públicas³³. Según de Soto, se debe hacer efectiva la consulta popular, pues la constitución de 1993 establece medios de consulta del Estado para que las propias comunidades locales se manifiesten sobre las leyes que les benefician³⁴. Varias comunidades que se han sentido amenazadas por este tipo de presiones han pedido entablar

³¹ «El síndrome del perro del hortelano». *El Comercio*. 28 de octubre de 2007. Véase también en: http://elcomercio.pe/edicionimpresa/Html/2007-10-28/el_sindrome_del_perro_del_hort.html

³² «Blood in the jungle». *The Economist*, 11 de junio de 2009. Véase también en: http://www.economist.com/displayStory.cfm?story_id=13824454

³³ «Hernando de Soto recomienda: Titulación y consulta a pueblos indígenas». Radio Programas del Perú (RPP), 21 de abril de 2010. Véase también en: http://www.rpp.com.pe/2010-04-21-hernando-de-soto-recomienda-titulacion-y-consulta-a-pueblos-indigenas-noticia_259135.html

³⁴ *Ibidem*.

diálogo con el gobierno y, aunque el gobierno ha accedido en repetidas ocasiones, aún no se abren espacios institucionales suficientes. Tanto de Soto como las comunidades mismas aciertan en insistir en que el Ejecutivo institucionalice espacios de este tipo de consulta con indígenas y campesinos³⁵.

La sucesión de conflictos sociales similares ha llevado finalmente a una acción legislativa. El Congreso aprobó en mayo de 2010 la denominada ley de «consulta previa», formulada en el marco del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), que exige a los gobiernos consultar con comunidades indígenas sobre proyectos en sus territorios. El texto de la ley indica que, ante medidas legislativas o administrativas que puedan afectar a comunidades indígenas, el gobierno debe disponer la puesta en marcha de mecanismos claros de consulta previa para obtener el consentimiento de estas comunidades. Amnistía Internacional y la OEA han manifestado su apoyo a esta iniciativa del Congreso y han instado al Presidente a promulgarla e implementarla debidamente.

Sin embargo, a fines de junio de 2010, García devolvió al Congreso el texto aprobado por este, expresando su desacuerdo sobre el poder que la ley daría a las comunidades para limitar las acciones del gobierno. El Ejecutivo argumenta que en su versión actual, al requerir el *consentimiento* de las comunidades afectadas, la ley daría a estas una capacidad de *veto* sobre proyectos de inversión y concesiones en sus territorios. Las diferencias entre *consulta*, *consentimiento*, y *veto* son tema de gran controversia y escrutinio, al igual que las verdaderas intenciones del Ejecutivo sobre la decisión de promulgar esta ley. Sin embargo, más allá de sus perspectivas o detalles, cualquier ley de «consulta previa» enfrentará serios desafíos de implementación. Dada la historia de confrontación reciente, será difícil construir confianza en las comunidades indígenas respecto de las intenciones y acciones del gobierno.

La falta de mecanismos democráticos de consulta, sumada al lento progreso en sacar a muchos peruanos de la pobreza y en

³⁵ «Un nuevo informe de hechos de Bagua critica la falta de diálogo con los indígenas en Perú», EFE, 15 de abril de 2010. Véase también en: <http://www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5gh2m6DOp406SE0R9p0PGj-Sxvlgj>

reducir la desigualdad, ha mantenido, y en ocasiones agravado, un nivel de frustración sobre la incapacidad del Estado que estaba latente entre la población desde antes del segundo gobierno de García. Las frustraciones no solo se han manifestado en protestas y bloqueos de carreteras, sino también en la desaprobación ciudadana del segundo gobierno de Alan García. El nivel de aprobación de la gestión de García ha caído estrepitosamente desde 2007 y no ha logrado recuperarse: de 76% de aprobación en 2007, en 2008 cayó hasta menos de 20%, y no ha pasado de 34% desde finales de 2008 hasta marzo de 2010, manteniéndose prácticamente estático en aproximadamente 25% entre junio de 2009 y marzo de 2010³⁶. El gobierno de García no ha desarrollado la capacidad de implementar políticas económicas con suficiente sensibilidad hacia las poblaciones afectadas, con el objetivo de reducir las tensiones sociales. Esta manera de implementar el modelo de desarrollo causa inestabilidad social, debilidad institucional, pone en evidencia vacíos e insuficiencias en el sistema de gobierno democrático y exacerba los problemas socioeconómicos de muchos peruanos, los mismos problemas que el modelo económico pretende resolver.

Globalización y alineamientos en política exterior

Más allá de la dinámica política y de gobierno a nivel interno, los asuntos externos han ganado relevancia en los últimos años como determinantes de oportunidades y obstáculos en el camino de globalización. Además de los asuntos sobre liberalización del comercio, las relaciones internacionales en Suramérica han sido agitadas durante la mayor parte de la década, debido al proceso de alineamiento ideológico entre gobiernos que simpatizan con uno u otro modelo de desarrollo. Aunque en el corto plazo ya parece haber pasado lo peor de la polarización, siguen siendo muy claras las líneas divisorias entre los

³⁶ Angus Reid Global Monitor, «President García Hits a New Low in Peru», 20 de marzo de 2008. Véase también en: http://www.angus-reid.com/polls/view/president_garca_hits_new_low_in_peru/ y «Aprobación de presidente Alan García subió levemente», *El Comercio*, 14 de marzo de 2010. Véase también en: <http://elcomercio.pe/noticia/446835/aprobacion-presidente-alan-garcia-subio-levemente>

gobiernos que, por un lado, tienen gran interés en «globalizar» como pieza clave del desarrollo, y por otro lado aquellos que ven como clave para el desarrollo la necesidad de defenderse de la (probablemente inevitable) globalización, aunque sin rechazarla del todo. Habiéndose alineado Venezuela, Bolivia y Ecuador bajo esta última ideología, el gobierno de Alan García ha buscado alinearse con países que se considera que comparten su enfoque de desarrollo: entre otros, Chile, Brasil, Colombia y, por supuesto, Estados Unidos.

La motivación de García para alinear al Perú con esta línea ideológica ha sido influenciada por factores internos y factores externos. El presidente García considera que tanto la izquierda peruana como la izquierda chavista se han estancado en lo que él llama «vacíos demagógicos»³⁷. Las divisiones ideológicas dentro del Perú, y las divisiones latinoamericanas, tienen puntos de interacción importantes de analizar. En los últimos años, las relaciones internacionales en la región han reproducido en el nivel regional las divisiones ideológicas internas existentes en varios países. Los ganadores de las batallas ideológicas internas han trasladado después su causa a nivel regional, criticando abiertamente los modelos de desarrollo que consideran equivocados en otros países del continente. El ala chavista ha sido particularmente insistente en este sentido, con muchas consecuencias para gobiernos vecinos. Según el actual ministro peruano de Relaciones Exteriores, José Antonio García Belaunde, la ideologización de Evo Morales ha complicado la relación bilateral en los últimos años y ha hecho que pocos proyectos de cooperación avancen³⁸. El gobierno peruano también ha expresado preocupación ante la influencia en la política interna de esta ideologización de izquierda en países de la región. El presidente García, por ejemplo, en una ocasión referente al caso de las protestas de Bagua, expresó su molestia respecto al presidente Morales al acusarlo de estar «manipulando a los indios ignorantes» y avivando las tensiones internas.

Pero la ideología de izquierda radical no tiene gran acogida actualmente en el Perú. Aunque tiene partidarios, como el líder

³⁷ «El 80% de de la producción peruana estará asegurada con los TLC». *Ibíd.*

³⁸ «Canciller peruano ve posibilidad de mejores relaciones con Chile y Bolivia», AFP, 30 de marzo de 2010. Véase también en: <http://www.univision.com/contentroot/wirefeeds/world/8177471.shtml>

político y ex-candidato presidencial Ollanta Humala, el modelo heterodoxo de desarrollo ha perdido credibilidad en el Perú debido a los innegables éxitos del modelo económico que el Perú ha solidificado desde el gobierno de Fujimori. Así pues, las divisiones internas en el Perú actualmente se deben menos a una lucha de ideologías y corresponden principalmente a una disputa sobre las consecuencias problemáticas del modelo actual y las metas de desarrollo humano que no se han alcanzado.

La crisis global dio ocasión para ver que los países alineados con las políticas económicas del Perú lograron amortiguar mejor la crisis, y la comunidad internacional se ha acercado aún más que antes de la crisis al consenso en torno a un modelo de desarrollo marcadamente distinto a los modelos venezolano o boliviano actuales. El ministro Belaunde va más allá incluso y afirma que el modelo chavista se ha debilitado hasta estar prácticamente agotado³⁹, aunque, según él, todavía no hay consenso en la región sobre los detalles del modelo alternativo a este modelo de izquierda. Según Belaunde, este debilitamiento ha hecho que las relaciones entre países mejoren, pues «de alguna manera hay la reflexión de que las relaciones internacionales deben ser eso y no solo la proyección de lo interno»⁴⁰.

Es en ese contexto que el gobierno de García ha hecho esfuerzos por desarrollar relaciones económicas con países con enfoques semejantes, pero especialmente con Brasil y Chile, las economías más influyentes de la región. Aunque las relaciones con Chile continúan siendo difíciles debido a la disputa de área marítima entre ambos países, el Perú ha avanzado significativamente bajo la administración de García en mejorar las relaciones con estos dos vecinos. Los tres países han tenido unas de las tasas de crecimiento más altas de la región en los últimos años y siguen un modelo de desarrollo similar. Sin embargo, a pesar de los avances de García en alinearse con este «equipo» de países, el Perú aún no es verdaderamente parte del equipo al no haber conseguido avances institucionales y sociales a través del crecimiento, del calibre alcanzado por Brasil y Chile.

³⁹ «Canciller peruano ve posibilidad de mejores relaciones con Chile y Bolivia». *Ibídem.*

⁴⁰ *Ibídem.*

Aunque Alan García asemeja los logros peruanos con los de estos países, en el Perú las condiciones de vida de las mayorías han estado estancadas durante el boom económico, y para algunos incluso han empeorado. El alineamiento peruano con sus vecinos sigue sin mostrar suficientes elementos tangibles en el campo de política social, y está hasta ahora solamente centrado en temas de inversión, comercio y la retórica sobre los amplios beneficios que se pueden esperar de estas fuentes de crecimiento.

Aun así, la relación con Brasil, la principal potencia regional en ascenso, es crucial para el Perú y debe ser desarrollada. Este es probablemente el principal logro de política exterior del gobierno de García hasta ahora, pues ambos países han hecho esfuerzos significativos para ampliar la relación bilateral. Las exportaciones a Brasil se duplicaron en enero y febrero de 2010, comparadas con el mismo periodo el año anterior, y las inversiones brasileñas en el Perú superaron en 2009 los 1 500 millones de dólares estadounidenses⁴¹. El sector energético ha sido un punto clave en la cooperación y Brasil espera comprar energía eléctrica del Perú generada en parte por inversiones brasileñas en el país⁴². Los dos gobiernos ven el tramo de la carretera interoceánica que conecta al norte de Brasil con el Océano Pacífico a través del Perú como un motor de desarrollo, a pesar de la infinidad de preocupaciones sociales y ambientales que el proyecto ha generado. Y los gobiernos incluso han anunciado avances en acuerdos de política económica y social de interés mutuo, como políticas para mejorar la productividad en la región fronteriza e iniciativas sociales también dirigidas a comunidades en la frontera⁴³.

Ambos gobiernos actualmente celebran lo que ven como un momento singular en sus relaciones, especialmente en cooperación para inversión e integración comercial. Las relaciones bilaterales se han desarrollado en el marco de lo que ambos gobiernos ven como una

⁴¹ «Jorge Filho: Brasil desea profundizar sus relaciones con Perú». *Gestión*. Véase también en: <http://gestion.pe/noticia/329163/filho-brasil-desea-profundizar-sus-relaciones-peru>

⁴² *Ibíd.*

⁴³ «La relación de Brasil y Perú camina extraordinariamente». *Gestión*. Véase también en: <http://gestion.pe/noticia/327788/amorim-relacion-brasil-peru-camina-extraordinariamente>

relación de «ganador a ganador»⁴⁴, y de socios estratégicos. Brasil también ve al Perú como de «gran importancia» para su desarrollo. Pero, como es frecuente en interacciones bilaterales entre economías de tamaños muy distintos, la relación entre Perú y Brasil corre el riesgo de ser desequilibrada y beneficiar primordialmente al socio más poderoso. La mayoría de países de la región han reaccionado con cierta ambivalencia ante el papel más asertivo de Brasil en el continente, y será importante ver en el mediano plazo si los beneficios de la relación bilateral con el Perú resultan ser equitativos. Y no solo los beneficios para los ciudadanos bien posicionados económica o políticamente para ganar del comercio y la inversión, sino los beneficios para el bienestar de las mayorías. La región de Madre de Dios, fronteriza con Brasil, será un foco de la dinámica entre los gobiernos en cuanto al impacto ambiental de la creciente actividad económica y el impacto humano en las poblaciones fronterizas.

Conclusiones

La globalización es ahora el eje central de las políticas públicas en el Perú. Debido al modelo de desarrollo que se ha hecho regla bajo el gobierno de García (el camino hacia el bienestar, en palabras del mandatario), la mayor parte de la discusión sobre políticas públicas tiene que ver con impulsar la globalización, suavizar sus efectos colaterales, o tal vez moldear el proceso («pequeñas variaciones») para mejorar los ya loables resultados. La globalización está ahora enteramente establecida en el Perú, con todo lo que ello implica, beneficios y desafíos. Contener el «otro lado» de la globalización, el lado que deja al medio ambiente y a los más pobres como damnificados, o por lo menos marginados del crecimiento económico, es ahora el desafío principal de política pública.

El Perú logró escapar un grave contagio de la recesión global que comenzó en 2008 y que ahora está empezando a disiparse. Aunque

⁴⁴ «Lula da Silva: Muchos países ricos envidian a Perú y Brasil», *Gestión*. Véase también en: <http://gestion.pe/noticia/380248/lula-muchos-paises-ricos-envidian-solidez-peru-brasil>

hay razones para reconocer el buen desempeño de las autoridades de política económica en la contención de la crisis, es importante subrayar que el Perú se mantuvo a flote en gran medida gracias a condiciones externas menos desfavorables que otros países, especialmente la buena demanda y los precios de sus minerales principales de exportación. El buen desempeño y manejo a nivel macroeconómico durante la crisis ha subido las expectativas de que este patrón perdure más allá del mediano plazo. Pero un buen manejo del modelo, del «camino» que señala Alan García, no será suficiente para asegurar el progreso socioeconómico del Perú mientras los motores del crecimiento económico no se hagan más firmes y confiables.

La globalización que impulsa Alan García, enfocada en el comercio y la inversión, es un motor de crecimiento que el gobierno ha sabido sostener y solidificar. Pero este proceso enfrenta obstáculos importantes para continuar siendo exitoso. En política económica, la diversificación de las exportaciones y la expansión del mercado interno son necesarias para reducir la volatilidad asociada con una economía altamente dependiente de exportaciones de materias primas. En política social, la falta de avances más significativos contra la pobreza y la desigualdad debe reconocerse como un vacío importante en el progreso del Perú, pero también como un peligroso obstáculo para la globalización y el crecimiento en el futuro cercano.

La «otra cara» de la globalización se ha mostrado de manera preocupante en el país desde el comienzo de la crisis en 2008. Si incluso antes de la crisis había tensiones sociales importantes, las dificultades económicas de la crisis han contribuido a fracturar la cohesión social y crearon serias dificultades de gobernabilidad para el presidente García. El gobierno no ha demostrado gran habilidad para manejar esta inestabilidad social y las crecientes preocupaciones por las apenas modestas mejoras de los indicadores sociales. Además, no hay mucha evidencia de que el gobierno haya aprendido de algunos de sus errores, como por ejemplo en los sucesos de Bagua en 2009. García continúa promoviendo su visión de que la inversión y el comercio se reflejarán pronto en mejoras sociales, y ha hecho esfuerzos por minimizar la importancia y el mérito de aquellos que cuestionan aspectos de esta estrategia. Hasta la fecha, su lenguaje sigue siendo muy directo: llama a que el país supere las «discusiones

estériles» y a que todos contribuyan al desarrollo del país⁴⁵. En un análisis excesivamente optimista, García afirma que, cada vez más, «la conmoción social viene siendo residual, pese a que algunos analistas vean lo contrario desde su punto de vista». La perspectiva del presidente sobre este tema no es compartida por muchos de quienes se hallan fuera de la administración⁴⁶.

El país del que se hablaba hace unos años como un posible «tigre latinoamericano» ha logrado continuar la marcha globalizadora y ha alcanzado logros importantes, especialmente en materia de comercio exterior y relaciones internacionales. Entretanto, el progreso ha sido mínimo en otras áreas clave del desarrollo; en especial, el fortalecimiento institucional y las políticas sociales efectivas (principalmente en educación y en reducción de la desigualdad). Ambas áreas juegan un papel determinante en el potencial de crecimiento de largo plazo, más allá de booms de corto plazo impulsados por el comercio de materias primas.

Los avances económicos aún no se han reflejado en mejores instituciones de gobierno. La mayoría de los peruanos que desaprueban actualmente de la gestión del presidente justifican dicha opinión, por encima de otras razones, por la corrupción que perciben en su gobierno⁴⁷. La evolución de la transparencia y la calidad de las instituciones del Estado es requisito para seguir avanzando en el camino de la globalización y para mejorar más equitativamente el nivel de vida de los peruanos a través de sus beneficios.

Los dos años más recientes del gobierno de García no solamente se han caracterizado por el surgimiento de la «otra cara» de la globalización en forma de inestabilidad social. Como consecuencia de la falta de políticas complementarias al enfoque de inversión y comercio exterior, este periodo de gobierno se puede describir también como un desaprovechamiento de algunas oportunidades que el

⁴⁵ «Jefe del Estado: Perú encontró un camino que no permite “saltos al vacío demagógicos”», *Andina*, 13 de abril de 2010. Véase también en: <http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=Pob678cG/0Q=>

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ «Aprobación de presidente Alan García subió levemente», *El Comercio*, 14 de marzo de 2010. Véase también en: <http://elcomercio.pe/noticia/446835/aprobacion-presidente-alan-garcia-subio-levemente>

mismo proceso de globalización pudiese haber ofrecido. El impulso de globalización mejor administrado puede suavizar las tensiones sociales y, además, profundizar los beneficios de la globalización misma. La incapacidad institucional y las brechas y tensiones sociales siguen siendo las diferencias principales entre los logros del Perú y de Chile, por ejemplo, aunque ambos países compartan aspectos clave de la visión del desarrollo.

Sin ser descarrilado por la crisis, el Perú ha sabido aprovechar algunas oportunidades de la globalización. La economía creció 1.1% en 2009, y se pronostica que crecerá 5% en 2010 y 5.1% en 2011⁴⁸. El comercio creció 8% en febrero de 2010, con lo que, según un analista, «recuperó el dinamismo» de 2008, antes de la crisis⁴⁹. El Perú ha conseguido conexiones económicas a través de ambos océanos, a través de la selva amazónica hacia Brasil, y a través del continente hacia Estados Unidos y Canadá.

Pero las oportunidades de la globalización no se están aprovechando al máximo, como resultado principalmente de la debilidad institucional y la brecha social, ninguna de las cuales ha tenido amplias mejoras en años recientes, a pesar del rápido crecimiento económico. Pero el status quo no solo representa una serie de oportunidades no aprovechadas. También deja entrever que el éxito actual no solo es insostenible en el mediano plazo, sino sumamente vulnerable a la inestabilidad política o a cambios en el panorama económico que podrían efectivamente descarrilar al país del camino exitoso de globalización. Parafraseando las palabras recientes de un atento observador político peruano, los éxitos recientes de políticas públicas en el Perú son extremadamente frágiles. En el Perú, en los próximos años, todavía puede suceder cualquier cosa.

⁴⁸ Predicción de consultora Consensus Forecast, en «Perú crecería un 5% el 2010 y un 5.1% el 2011», *Gestión*, 14 de abril de 2010. Véase también en: <http://gestion.pe/noticia/461301/consensus-forecast-eleva-expectativa-crecimiento-peru>

⁴⁹ Renán Quispe, Director del INEI, en «Economía Perú crece a mayor ritmo en 16 meses en febrero», *Reuters*, 15 de abril de 2010. Véase también en: <http://lta.reuters.com/article/idLTASIE63E16K20100415>

CAPITALISMO Y DEMOCRACIA EN EL PERÚ:
LA TENTACIÓN AUTORITARIA
Julio Cotler

Durante los últimos seis años, el Perú atraviesa por una situación paradójica: el insólito crecimiento económico que el país experimenta desde entonces se acompaña con una elevada desaprobación a la gestión presidencial y a las instituciones públicas, por la mayor parte de la población. Esta reacción se explica por la insatisfactoria distribución de los frutos del crecimiento económico, puesto que las políticas oficiales favorecen que «los ricos se hagan más ricos y los pobres más pobres», agudizando la exclusión de los sectores populares de los bienes públicos; de otro lado, tal desaprobación corresponde a la ineficacia del aparato estatal para aliviar la pobreza e «incluir» a los mencionados sectores en el mercado. Es decir, desde ambas vertientes, la responsabilidad por la creciente tensión social recae en la organización y funcionamiento de las entidades oficiales.

En las periódicas encuestas que se llevan a cabo a escala nacional y regional destaca la crítica por la falta y/o debilidad de Estado. La negativa evaluación se manifiesta en el progresivo aumento de los conflictos sociales, para controlar los cuales las autoridades tienen cada vez más dificultades. De ahí que, de no cambiar sustantivamente las condiciones de existencia de las capas populares y medias, se anticipe la posibilidad de que las tensiones puedan extenderse y agravarse, creando un ambiente de inseguridad que frene las inversiones y favorezca el triunfo de un candidato nacionalista-populista en las elecciones de 2011, poniéndose así en entredicho el desarrollo económico y la gobernabilidad democrática, tal como sucediera en el país en repetidas ocasiones.

En efecto, durante el siglo pasado, los conflictos originados por el proceso de acumulación capitalista desembocaron en la represión oficial, el derrocamiento del régimen democrático y la implantación de diversas variantes autoritarias; ahora, cuando el insólito crecimiento económico contribuye a agudizar ciertas contradicciones y las presiones sociales tienden a desbordar los marcos institucionales, se escucha voces que sugieren acallar y aplastar esas manifestaciones a fin de que el desarrollo capitalista fluya libremente, reproduciendo un patrón de comportamiento político conocido.

Esas contradicciones y los dilemas que generan forman parte de una experiencia histórica generalizada, tanto en los países «desarrollados» como en los «emergentes», porque la relación entre la acumulación capitalista y el régimen democrático es conflictiva debido a que una y otro se ciñen a principios, objetivos y métodos contrapuestos: mientras el capitalismo tiende a concentrar la propiedad de los recursos económicos en pocas manos, la democracia favorece la participación social y la distribución igualitaria de esos recursos. Sin embargo, la relación conflictiva no tiene necesariamente que desembocar en la implantación de un régimen político determinado, puesto que ello depende de la manera como las fuerzas sociales procesen sus contradicciones y determinen así el curso histórico de la sociedad.

A este respecto, las experiencias de los países de América Latina guardan semejanza, a pesar de sus peculiares características estructurales —sociales, políticas y culturales— y de sus diversos patrones de desarrollo histórico. Desde inicios del siglo pasado, la modernización capitalista en América Latina acarreó la emergencia de sus «clases peligrosas» y su incorporación a formaciones políticas anti-oligárquicas, nacionalistas y revolucionarias; este desafío a la coalición dominante —terratenientes, comerciantes, capital foráneo y la Iglesia Católica— determinó que ella promoviera la represión y la ejecución de golpes militares destinados a mantener las jerarquías sociales tradicionales, la explotación colonial de las poblaciones indígenas y de los descendientes de esclavos africanos.

Los movimientos nacional-revolucionarios constituidos en gobierno en México, Brasil, Argentina, Bolivia y Cuba socavaron y eliminaron las bases sociales e institucionales del viejo régimen, al tiempo que renovaron el carácter patrimonial del Estado como

organizador de la sociedad y referente obligado de las representaciones corporativas de empresarios y trabajadores. En cambio, en Chile, Costa Rica y Uruguay las fuerzas políticas establecieron tempranos acuerdos que expandieron los derechos ciudadanos, contribuyendo a fortalecer el Estado de Derecho y la integración social, factores que distinguen a estos países del resto de la región.

En los demás países, las viejas oligarquías siguieron campeando en el Estado patrimonial, excluyendo a las masas populares de la acción política mediante la represión militar que gozaba del apoyo estadounidense, al tiempo que buscaban ponerse a tono con las nuevas tendencias propias de la modernización capitalista.

Estas características originales sellaron los diferentes patrones de desarrollo social y político de América Latina que, no obstante su diversidad, compartieron los problemas relativos a las tensiones entre capitalismo y democracia. A mediados del siglo pasado, el final de la guerra mundial y el repunte del desarrollo capitalista en América Latina contribuyeron a la constitución y participación política de nuevos actores, con la consiguiente ampliación de la escena pública; el ejemplo de la revolución cubana y el radicalizado clima ideológico de la época alentaron a estos actores a desafiar y amenazar el orden institucional.

Esta tensión culminó con la ruptura de los acuerdos que se habían establecido anteriormente en los países del «cono sur» —Argentina, Brasil, Chile, Uruguay—, creándose un insólito ambiente de hostilidad que parecía anticipar un estado de guerra civil y un proceso revolucionario anti-capitalista. La intervención militar y la constitución de regímenes burocrático-autoritarios, durante los años sesenta y setenta, eliminaron tales posibilidades mediante el ejercicio de una violenta e indiscriminada represión, al tiempo que algunos expertos forjaban las condiciones necesarias para facilitar el fluido desarrollo del capitalismo, con el respaldo de los poderes fácticos internacionales.

En los países andinos —Bolivia, Ecuador y Perú— la intervención castrense procuró anticipar y anular las tendencias revolucionarias mediante la instalación de regímenes «populista-militares» que perseguían, como decíamos en otra ocasión, «democratizar la sociedad por la vía autoritaria». No obstante, debido a su naturaleza castrense, estos

gobiernos no pudieron hacer frente a los simultáneos embates de la crítica coyuntura internacional de los años setenta y de los radicales frentes de oposición que sus decisiones generaron en el interior y en el exterior.

En el Perú, las violentas presiones sociales determinaron que los militares se vieran precisados a retirarse a sus cuarteles de invierno a fin de defender la integridad institucional; en similares condiciones, los militares en Ecuador aprovecharon los ingresos provenientes de la renta petrolera para canalizar pacíficamente la transición, mientras que en Bolivia la continua y extremada polarización social propició la instalación de una dictadura militar del mismo signo de los regímenes del cono sur.

Caso aparte es México; después de la revolución, el Estado a través del partido oficial encapsuló corporativamente a las fuerzas sociales, arbitrando y dirimiendo las diferencias y los conflictos que se desarrollaban en la sociedad en el curso del desarrollo capitalista que organizó y controló, al tiempo que el nacionalismo y el asistencialismo constituían la base de su política de masas. A partir de la dura represión a los actores que perseguían librarse de las rígidas ataduras corporativas en 1968, el régimen se enfrentó con una creciente resistencia que la creciente diversificación social impulsaba, por lo que se vio precisado a tolerar una continua liberalización política que culminó con la transición a la democracia en 2000. A partir de entonces, el capitalismo tiene que lidiar con los rezagos del viejo orden y con los nuevos agentes, tanto liberales y democráticos como nacionalistas y populistas, lo que parece llevar a un impase entre las fuerzas políticas y al estancamiento económico.

En Venezuela, después de un largo periodo de dominación patrimonial, si no sultanista, que facilitó la estabilidad política necesaria para que las inversiones extranjeras desarrollaran la explotación petrolera durante los años veinte y treinta del siglo pasado, la emergencia de nuevos actores que respondían a variantes nacionalistas y social cristianas pactaron para fortalecer la democracia a fines de los años cincuenta. Sin embargo, la renta petrolera del Estado propició que los partidos políticos ejercieran una extendida práctica clientelista y asistencialista que contribuyó a estabilizar el régimen político pero estimuló la corrupción y el despilfarro; tal ordenamiento

determinó que los actores sociales buscaran conectarse con figuras políticas capaces de beneficiarlos mediante favores y prebendas del aparato público, contribuyendo a debilitar las frágiles estructuras institucionales. De ahí que el agotamiento de los recursos fiscales y, por ende, la capacidad del Estado y de los partidos para continuar con tales prácticas contribuyera a que estallase la crisis política que desembocó en la quiebra de la precaria democracia venezolana, a inicios de los años noventa.

A finales de los años setenta, las presiones sociales contra los regímenes autoritarios y los variados cambios internacionales impulsaron en la región diferentes procesos de transición a la democracia; pero, a diferencia de otras ocasiones, sus protagonistas se valieron de valores liberales, como los representados en los derechos humanos, para descalificar a los militares; esto permitió forjar una amplia coalición basada en una variedad de actores dispuestos a hacer realidad dicha transición. Este cambio contribuyó a que las posturas radicales fueran desplazadas por planteamientos que favorecían la renovación de los mecanismos institucionales para asegurar la vigencia del pluralismo político y económico, resultando así favorecida la confluencia de la democracia con la economía de mercado¹.

Varios gobiernos de países desarrollados, entre los que se destacaba el del presidente Carter, los organismos de defensa de los derechos humanos y sectores de la jerarquía de la Iglesia Católica repudiaron la persecución política de los regímenes totalitarios de Europa del Este y de las dictaduras latinoamericanas. Este cambio drástico de la política imperial hacia América Latina desconcertó a tirios y troyanos, por lo que se tejieron las más diversas interpretaciones sobre las motivaciones de Washington para dar ese golpe de timón cuando, hasta poco antes, había avalado las decisiones golpistas; sin embargo, hasta los más reacios tuvieron que aceptar esta sorpresiva contribución para la recuperación de las libertades.

En este contexto, la lucha contra el terrorismo de estado que practicaban las cúpulas militares del cono sur sirvió para congregarse a una amplia coalición social en la que se encontraban liberales,

¹ Julio Cotler (2006). «El descubrimiento de la democracia en América Latina», en Esteve de Rezende Martins y Hector Prez Brignoli (eds). *Teoría y Metodología en la Historia de América Latina*, vol. ix, París: UNESCO/Trotta, pp. 225-238.

católicos y socialistas, que «descubrieron» las virtudes del Estado de Derecho y de la defensa de los derechos humanos. Este cambio favoreció el desarrollo de la ola de transiciones a la democracia, durante los años ochenta del siglo pasado.

Simultáneamente a las transformaciones económicas y tecnológicas —la «globalización»—, la revolución conservadora liderada por Ronald Reagan y Margaret Thatcher propició un vuelco histórico en el desarrollo latinoamericano. La crisis mundial de la deuda externa (1982) y las orientaciones que propiciaba dicha revolución determinaron una insostenible presión que determinó el agotamiento del modelo de desarrollo centrado en el Estado, por lo que las autoridades latinoamericanas tuvieron que recurrir a la contribución de los gobiernos de los países desarrollados, a los organismos multilaterales y a la banca internacional para salir del hoyo. A cambio, se les exigió ejecutar las políticas de ajuste y de estabilización destinadas a promover la liberalización económica

Es así como las presiones internacionales para democratizar el régimen político confluyeron con las que perseguían la liberalización económica, creando las condiciones para la convivencia de diferentes actores y sus intereses en el marco de las reglas y valores del Estado de Derecho y de la economía de mercado².

Pero, en la mayoría de los casos, los gobernantes que encabezaron los gobiernos de transición se negaron a seguir las pautas diseñadas por los expertos internacionales porque no las consideraban pertinentes para salir de la crisis y enrumbar al país en la senda del crecimiento económico autónomo, pero también debido a que estimaban que su aplicación traería consecuencias dramáticas que afectarían la estabilidad política; es decir, por razones ideológicas, pero también debido a razones de estrategia política, las autoridades rehusaron aplicar la ortodoxia económica. En cambio, con el apoyo de una amplia gama de actores, las autoridades propusieron reﬂotar

² La dictadura chilena se adelantó en la imposición del nuevo modelo económico y lo mantuvo durante los años setenta y ochenta del siglo pasado, y los militares se encargaron de asegurar su intangibilidad a raíz de la instauración de la democracia en los años noventa. El caso de Colombia es diferente, puesto que desde los años sesenta la coexistencia de la guerrilla, el narcotráfico y el desarrollo capitalista, en el marco de una institucionalidad liberal, ha generado una situación extremadamente peculiar.

el obsoleto modelo de sustitución de importaciones, generando una insólita espiral inflacionaria.

En un ambiente social particularmente convulso, resultado de la crisis de los años ochenta —la «década perdida»—, líderes políticos afiliados a distintas corrientes pero que se inscribían en fórmulas desarrollistas se vieron precisados a ejecutar las medidas recomendadas por los organismos multilaterales y el Consenso de Washington para detener y remontar el creciente deterioro de la economía, de la sociedad y de la política. Contrariamente a lo que se esperaba, estas decisiones abatieron la inflación, resultado que otorgó a tales dirigentes un amplio respaldo con el que lograron modificar las respectivas constituciones y reelegirse —como fue el caso de Cardoso, Fujimori y Menem— y avanzar en la ejecución de reformas estructurales destinadas a reforzar la integración del aparato productivo y de la sociedad en el sistema global.

Los sectores populares y medios imaginaron que la liberalización económica les permitiría —como ofrecían políticos y expertos— acceder rápidamente a los bienes públicos de los que se encontraban «excluidos» y ascender en la escala social. Pero, en la mayoría de los casos, las elevadas expectativas en las nuevas orientaciones no se vieron realizadas porque, a pesar del crecimiento, el «chorreo» sigue yendo para arriba y el «goteo» para abajo, reforzando la tradicional desigualdad y pobreza de América Latina, mientras son de público conocimiento tanto los crecientes beneficios que obtienen las grandes empresas como la corrupción generalizada en la administración pública.

En ese marco, de manera intermitente se suceden manifestaciones populares contra los partidos y sus líderes, así como contra las políticas «neoliberales», ambiente propicio para el surgimiento de movimientos sociales que persigan acabar con el neoliberalismo. Si unos proponen retomar el protagonismo estatal encarnado en un jefe, que autoritaria y discrecionalmente active políticas nacionalistas y re-distributivas, otros se inclinan por la utopía anticapitalista encarnada en «otro mundo posible».

En razón de su propuesta nacional y popular, y el carácter autoritario de la jefatura política, los continuos brotes «populistas» reciben apoyo de las capas sociales de bajos ingresos, informales y marginados porque, en condiciones de aguda desigualdad como la

existente en América Latina, ellas intuyen que las figuras autoritarias tienen más capacidad para aliviar sus agudos problemas que las autoridades y los procedimientos democráticos³. Así, una vez más, parecería que un conjunto de fuerzas amenaza, a la vez, al capitalismo en su versión transnacional y a la gobernabilidad democrática liberal, poniendo en dificultades a quienes tenían la certeza de que la economía de mercado era *the only game in town*⁴.

Como respuesta, los organismos multilaterales, las instituciones empresariales y las organizaciones profesionales inmersos en el circuito internacional, así como sus contrapartes nacionales, reconocen la necesidad de desarrollar políticas de «inclusión» a fin de asegurar la estabilidad política, la gobernabilidad democrática y el crecimiento económico a largo plazo. A tal efecto, estas entidades recomiendan insistentemente la ejecución de políticas sociales destinadas a reducir la pobreza y la desigualdad, con el objeto de fortalecer la precaria cohesión social, sin descuidar los equilibrios macroeconómicos. Es decir, tales propuestas persiguen reducir las tensiones entre mercado y democracia, evitando el desarrollo de fuerzas radicales de uno u otro signo.

Algunos países han logrado reducir significativamente los niveles de indigencia incorporando a importantes sectores de la población en la atención pública, logro que al mismo tiempo otorga a los líderes políticos la aprobación pública y contribuye así al fortalecimiento institucional del Estado democrático y de la sociedad. En términos (muy) generales, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay —países que lograron más temprano la integración social— constituyen los casos emblemáticos, porque el duro aprendizaje sufrido durante la represión militar ha contribuido a difundir en ellos valores y prácticas liberales y democráticos que, mal que bien, favorecen la convivencia entre intereses plurales y, muchas veces, contradictorios.

Esto ha sido posible porque estos países tienen sociedades diversificadas en las que se destacan núcleos organizados («sociedad civil»),

³ Ver, Alberto Chong and Mark Gradstein (2008). *Who Needs Strong Leaders?*, Washington: Interamerican Development Bank, WP628; asimismo, Nancy Birdall (2007). «Why globalization doesn't lift all boats», *Boston Review of Books*, september 11.

⁴ Kurt Weyland (2004). «Threats to Latin American Model», *Political Science Quarterly*, vol. 119, No. 2, Summer, pp. 291-313.

cuentan con representaciones políticas (relativamente) estructuradas, aparatos estatales complejos que participan en la regulación de las relaciones sociales y tienen capacidad para (re)crear fórmulas y mecanismos que deberían permitir la realización de acuerdos razonables entre los principales actores. De ahí que los gobiernos «izquierdistas» de estos países adquieran rasgos «socio-liberales» en tanto enfrentan las tensiones originadas por las transacciones (*trade-off*) que diariamente debe hacerse entre democracia y mercado.

En cambio, los gobiernos y las autoridades de los países de «enclave» —como Venezuela, Bolivia y Ecuador— reproducen las orientaciones y los comportamientos de los clásicos populismos latinoamericanos, al asumir planteamientos nacionalistas, estatistas y anti-imperialistas a fin de incorporar a las masas populares y a la población indígena en el Estado-nación, en el marco discursivo de la construcción de un socialismo del siglo XXI, *tout court*.

El caso peruano

En este cuadro general ¿cuál ha sido la experiencia peruana con respecto a la relación entre capitalismo y democracia? En circunstancias en las que el Perú atraviesa un periodo de insólito crecimiento económico ¿cuáles son los rasgos de esa conexión y cuáles son las perspectivas de dicha relación en un futuro próximo?

El desarrollo del capitalismo en el Perú renovó el permanente enfrentamiento social y político que sufrió el país durante el siglo XIX, sellando el curso de su historia contemporánea puesto que las insalvables confrontaciones entre sectores antagónicos persiguieron eliminar al contrario, lo que dio lugar a una permanente inestabilidad institucional. Para decirlo con Alberti⁵, la historia peruana está marcada por una cultura política «movimientista» que, debido a su naturaleza anti-institucional, ignora la existencia legítima de los contrarios y, por ende, las fórmulas que permitan establecer acuerdos entre bandos opuestos.

⁵ Giorgio Alberti (1997). «Movimientismo and Democracy. An Analytical Framework on the Peruvian case study. En *O desafio da democracia en America Latina*. Rio de Janeiro: IUPERJ.

Durante los años veinte del siglo pasado, las empresas capitalistas asentadas en la costa y en la sierra central formaron una economía de enclave que desplazó a terratenientes y comerciantes de la zona, y reafirmó la explotación colonial del campesinado indígena; este proceso se acompañó con la centralización política del país con fuertes rasgos patrimoniales y autoritarios que desalojó a los viejos caudillos provincianos. Estas transformaciones generaron fuertes reacciones de los sectores sociales afectados, tanto en el campo como en la ciudad, motivando que la fuerza pública se constituyera en garante de los intereses oligárquicos y desarrollara una sistemática represión contra campesinos, obreros y capas medias, por resistirse y oponerse al desarrollo del capitalismo que, bajo la batuta del capital extranjero, explotaba los recursos naturales del país y reorganizaba el orden social y político.

El desarrollo del sindicalismo, la fundación del Apra y del Partido Socialista por Haya de la Torre y Mariátegui, respectivamente, contribuyeron a organizar políticamente a trabajadores, empleados y profesionales alrededor de elaboradas plataformas anti-oligárquicas, nacionalistas y socialistas, renovando la tradición político-cultural de naturaleza radical iniciada por Gonzáles Prada⁶. A partir de los años treinta, la sistemática persecución del Estado y la Iglesia contra el Apra y el Partido Comunista, con el consiguiente martirologio de dirigentes, militantes y simpatizantes, contribuyó a que esas organizaciones llegaran a abarcar enteramente la existencia de sus miembros, familiares y amigos, al tiempo que Haya de la Torre se constituyó en un icono del santoral del Apra y sus planteamientos fueron asimilados como certezas religiosas.

Estos factores cimentaron las fuertes identidades políticas de las masas apristas y, en menor medida, de la militancia comunista, que se cristalizaron en concepciones basadas en la relación amigo/enemigo; mientras los apristas desplegaron el eslogan «solo el Apra salvará al Perú», los anti-apristas denostaban al Apra por atentar contra los valores «occidentales y cristianos»...

Las cerradas representaciones políticas de intereses antagónicos marcaron el curso de las siguientes décadas con sucesivas confrontaciones

⁶ Ver al respecto el capítulo a cargo de José Luis Rénique en este volumen.

políticas que originaron una intermitente inestabilidad política con incidencia en el irregular y oscilante comportamiento de la economía. La limitada capacidad estatal, propia del «liberalismo oligárquico», para controlar el territorio, administrar los recursos y canalizar las demandas sociales condicionó que el Estado oligárquico respondiera represivamente a las presiones sociales. De ahí que durante la segunda mitad del siglo pasado, el país tuviera cinco interrupciones constitucionales —es decir, en promedio, una cada once años— y solo dos momentos de alternancia constitucional (1985 y 1990). Este nivel de inestabilidad política se reflejó en cambios esporádicos de las orientaciones económicas y en sus pobres resultados⁷.

Esto fue así porque los breves interregnos democráticos acabaron plagados por conflictos sociales y crisis políticas que fueron suspendidas por golpes militares y por regímenes autoritarios que, junto con reestablecer el orden, crearon las condiciones de la expansión capitalista. Es decir, durante el siglo pasado en el Perú, al igual que otros países andinos, los breves momentos democráticos derivaron en crisis política y estancamiento económico, mientras que los regímenes autoritarios que los reemplazaron impulsaron el crecimiento económico; de ahí la creencia bastante generalizada que el «progreso» solo puede alcanzarse con la mano dura del dictador benévolo.

La primera transición

En 1944, el inminente triunfo de los Aliados influyó para que los militares y el bloque oligárquico se vieran precisados a negociar la transición a la democracia con la dirección aprista; el resultado se concretó en las elecciones que se celebraron al año siguiente y que dieron el triunfo a José Luis Bustamante y Rivero⁸. Para esto, los

⁷ Efraín Gonzales de Olarte y Liliana Samamé (1991). *El péndulo peruano: políticas económicas, gobernabilidad y desarrollo, 1963-1990*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Consorcio de Investigaciones Económicas y Sociales.

⁸ Sobre las condiciones de las transiciones a la democracia, ver Julio Cotler (1988). «Intervenciones militares y transferencia del poder a los civiles en el Perú». En Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter (eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós, vol. 2, pp. 225-260.

sectores conservadores pusieron como condición que Haya de la Torre no se presentara como candidato presidencial y que candidatos independientes se integraran a la representación aprista, a fin de evitar que el Apra controlara la actividad política y pusiera en riesgo la paz social. Es decir, el grupo dominante buscaba neutralizar la representación política de los intereses de las capas populares y medias.

No obstante, con el apoyo de las movilizaciones sociales que el partido impulsaba cotidianamente, los congresistas apristas lograron que el gobierno decretara tímidas políticas distributivas que, sin embargo, afectaban tanto la ideología «liberal» como los intereses dominantes; por otro lado, la penetración del Apra en la administración pública contribuyó a que controlara centros neurálgicos y ejerciera una influencia decisiva en la marcha del gobierno, contrariando y atemorizando a la oligarquía y a los militares. Al cabo de dos años, los enfrentamientos de intereses y prácticas de unos y otros habían puesto en evidencia su incompatibilidad. Las agudas tensiones desembocaron en la fallida insurrección aprista, primero, y en el golpe militar, después, del general Manuel Odría quien se hizo del gobierno con el apoyo del núcleo oligárquico y gobernó entre 1948 y 1956.

Este gobierno se ensañó con apristas y comunistas —por lo que Haya de la Torre tuvo que asilarse en la Embajada de Colombia durante varios años— al tiempo que otorgó la responsabilidad de la definición y ejecución de la política económica a los representantes de los intereses dominantes, entre los que se destacaban las empresas extranjeras. Por otro lado, Odría se rodeó de una clientela política y militar que lo apoyó en la gestión política, sumándose a los grandes propietarios para medrar de las prebendas oficiales, dejando ver que las prácticas patrimoniales tenían plena vigencia.

El cambio político impulsó el crecimiento económico durante los años cincuenta, debido a que la recuperación económica internacional de la posguerra favoreció el ingreso de inversiones extranjeras, contribuyendo a que el Perú tuviera la tasa de crecimiento de exportaciones más elevada de América Latina. El incremento de los ingresos fiscales y el gasto del gobierno fomentaron la inversión privada y la corrupción pública, mientras los subsidios a las importaciones

de alimentos para el consumo urbano, destinados a aplacar los ánimos populares, aceleraron el declive de los terratenientes serranos y de las relaciones de servidumbre. Es así como el régimen autoritario contribuyó a impulsar la modernización capitalista.

Esas transformaciones sociales y la destrucción causada por el fenómeno de El Niño a mediados de esa década, lanzaron una ola de movimientos campesinos y una masiva migración del campo a las ciudades, dando inicio al cambio de la composición social del país; para lo que acá interesa, tales alteraciones facilitaron la emergencia y la asociación de nuevos actores urbanos que hicieron posible la transición a la democracia en 1956.

La segunda transición

A diferencia de la primera transición, los representantes de los nuevos intereses dominantes buscaron y lograron acordar con Haya de la Torre los términos de una «convivencia» política que debía cerrar el ciclo de 25 años de enfrentamientos, a cambio de lo cual requirieron los votos apristas para elegir a Manuel Prado, que así gobernó entre 1956 y 1962. Este pacto permitió la legalización del partido, el levantamiento del veto que pesaba sobre una posible candidatura presidencial de Haya de la Torre y que el gobierno de Prado concediera al Apra facultades para atender los requerimientos de su vasta clientela, favoreciendo la política de sustitución de importaciones y el incremento de los subsidios al consumo popular; en contrapartida, Haya de la Torre frenó los impulsos radicales de los cuadros partidarios y de las masas populares, al tiempo que aplicaba la estrategia de la «escopeta de dos cañones» al prometer a las bases apristas la ejecución del programa revolucionario a partir del triunfo en las próximas elecciones de 1963.

Pero si Haya de la Torre se allanó pragmáticamente al pacto de convivencia para alcanzar la presidencia, no consideró el costo político en el que incurría al hacer esta «elección racional». Después de 25 años de luchas y proclamas anti-oligárquicas, las crecientes movilizaciones sociales y el ejemplo de la revolución cubana llevaron a los sectores del Apra que mantenían en alto las consignas nacionalistas y

anti-imperialistas a rechazar los acuerdos del «Jefe Máximo» y a separarse del partido para incorporarse en las filas de los nuevos sectores medios liderados por Fernando Belaunde, apoyando las protestas y demandas populares.

Este cambio de actores y de escenarios determinó que se inscribiera en la agenda política la necesidad de ejecutar urgentemente las «reformas estructurales» a fin de impulsar la modernización del país; entre esas reformas se encontraban la nacionalización del petróleo y la reforma agraria, lo que motivó que el clima económico se enturbiara. Pero si hasta entonces la coalición oligárquica había vetado la candidatura de Haya de la Torre por la radicalidad de sus propuestas y de sus métodos ahora, que los militares y la Iglesia apoyaban la realización de esas reformas, lo rechazaban debido a su alianza con los sectores conservadores y se inclinaban a favor de la candidatura de Belaunde.

Este sería el motivo que adujeron los militares para anular las elecciones de 1962, que otorgaron el triunfo a Haya de la Torre, y para constituir una junta militar que se propuso ejecutar autoritariamente la agenda reformista. Estas decisiones militares crearon una ola de repulsa y de movilización ciudadana que convergió con la oposición de Washington a la interrupción constitucional, puesto que Estados Unidos respaldaba la candidatura de Haya de la Torre. Esta insólita reacción obligó al comando militar a desistir de sus propósitos y a convocar a nuevas elecciones en 1963, asegurándose previamente de que algunos pequeños grupos izquierdistas y social-cristianos apoyaran a Belaunde. Este logró ganar ajustadamente en los comicios, para desesperación de Haya de la Torre y los suyos, que no perdonaron a los causantes de esta derrota.

La tercera transición

Los resultados electorales produjeron un panorama inédito porque alrededor de Belaunde se formó una coalición que congregaba a una vasta gama de agentes reformistas que gozaban de un amplio apoyo popular, mientras que Haya de la Torre permanecía aliado a los remanentes más tradicionales del bloque oligárquico, que giraban alrededor del ex dictador Odría. Esta alianza determinó que

el Apra controlara el Legislativo, obstaculizara sistemáticamente el proyecto reformista del gobierno y no perdiera oportunidad para desacreditar al Ejecutivo con miras a los siguientes comicios. Al cabo de dos años, la estrategia aprista logró su cometido porque paralizó la acción gubernamental en tanto se retraían las inversiones de las empresas extranjeras, contribuyendo a desatar una crisis fiscal que encontró atado de manos al presidente.

Estos resultados contribuyeron a desprestigiar a los partidos de gobierno por su incapacidad para ejecutar las prometidas reformas estructurales remontando la obstrucción de la alianza «contra natura» del Apra y el odriísmo. La desafección ciudadana propició que las nuevas capas populares y sus organizaciones radicalizaran las movilizaciones sociales en curso y que surgieran grupos guerrilleros decididos a seguir el ejemplo cubano, que fueron rápidamente eliminados por las fuerzas armadas. Es así como la decisión (¿racional?) del Apra tuvo un costo mayúsculo: las capas populares que se incorporaban en la escena pública se opusieron al partido y se incorporaron a las nuevas izquierdas nacionalistas y marxistas.

Solo cuando se hizo público el malestar militar con el curso de los acontecimientos, Belaunde y Haya de la Torre se pusieron de acuerdo para compartir el poder y remontar la crisis económica, para lo cual ambos se deshicieron de sus entonces incómodos aliados de izquierda y de derecha, respectivamente. Este insólito enroque mereció la crítica acérrima de los despechados seguidores de uno y de otro, mientras los militantes apristas seguían disciplinadamente las instrucciones del Jefe, en espera de que este nuevo vuelco asegurara su próximo triunfo electoral presidencial y el acceso a los recursos públicos. Pero la generalizada desaprobación al nuevo pacto suscrito de espaldas a la ciudadanía reforzó la división de las organizaciones políticas y la desafiliación masiva de sus miembros, propiciando la apatía política de muchos y, en sectores estratégicos de la sociedad, la asimilación de las ideologías y de las prácticas revolucionarias.

En estas dramáticas condiciones, la constitución del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, en octubre de 1968, despejó la crítica situación con la ejecución autoritaria de las reformas sociales y las políticas nacionalistas que Haya de la Torre había propuesto llevar a cabo en los años treinta —y que no había podido ejecutar

por la oposición oligárquica— y que Belaunde tampoco había podido realizar, paradójicamente, por la oposición del otrora revolucionario Partido del Pueblo. Los decretos militares erradicaron las bases sociales e institucionales del antiguo régimen y promovieron el significativo crecimiento de la participación estatal en la sociedad y en la economía, acelerando la modernización del país, con exclusión de los tradicionales partidos políticos y de sus líderes. Estas radicales medidas, destinadas a «democratizar y nacionalizar la sociedad por la vía autoritaria», expandieron considerablemente la participación social que entonces el gobierno procuró encapsular corporativamente.

Por la naturaleza castrense del gobierno, sus decisiones adquirieron un carácter tecnocrático y autoritario que, además de imponer las reformas estructurales, promovieron reacciones adversas y la intensificación de las movilizaciones sociales a cargo de una diversa gama de actores que desbordaron el control militar, desorganizaron la administración pública y paralizaron la economía. Producto de esta situación, a mediados de la década de los setenta estalló la crisis económica, antes de que el resto de América Latina encarara el problema de la deuda externa en 1982; la crisis no cesó de agudizarse durante los siguientes años propiciando que la movilización política dirigida por las nuevas izquierdas alcanzara niveles pre-revolucionarios.

En este momento de debilidad del aparato gubernamental-militar, los partidos políticos reaparecieron y se sumaron a las presiones del gobierno del presidente Carter para que los militares acallaran la movilización izquierdista y convocaran a elecciones, como condición para apoyarlos a remontar la crisis económica y facilitar el pacífico retorno a sus cuarteles de invierno. Los militares se allanaron a tales condiciones; después del exitoso paro nacional de julio de 1977, el gobierno ejerció una violenta represión contra los líderes izquierdistas de las organizaciones populares y decretó el ajuste económico; poco después, convocó a elecciones para conformar la Asamblea Constituyente en 1979, que presidió Haya de la Torre. Para lo que interesa acá, la nueva Constitución universalizó el derecho al voto, legitimando la participación política de la población analfabeta y, concretamente, del campesinado indígena, propiciando que este sector se incorporara al escenario político haciendo valer sus demandas particulares.

Luego de consagrada la nueva carta, el gobierno militar convocó nuevamente a elecciones para nominar al presidente y a los representantes al congreso en 1980, culminando su compromiso con la «civilidad» de facilitar la transición a la democracia. A raíz de la muerte de Haya de la Torre y de los resultados de la disputa por la sucesión en la jefatura partidaria, Armando Villanueva logró ser designado candidato del Apra; en tal condición otorgó a los militares la seguridad de que defendería las realizaciones del gobierno de la fuerza armada y continuaría con sus lineamientos nacionalistas y estatistas. Pero esa esperanza se diluyó porque Fernando Belaunde volvió a ocupar su sitio en la política y arremetió contra el Apra y su alianza con los militares, lo que le valió ganarse el apoyo de la mayoría del electorado y derrotar nuevamente al candidato aprista que los militares habían elegido para sucederlos en el gobierno. Este inesperado resultado renovó las hostilidades políticas entre tales figuras y de sus respectivas organizaciones políticas.

La cuarta transición

La euforia por este desenlace avivó las esperanzas de que la democracia resolviera las postergadas demandas sociales; no obstante, tales expectativas se vieron frustradas por la gravedad de los problemas legados por el gobierno militar y la aparición de situaciones extremadamente críticas. Desde el primer día, el gobierno tuvo que hacer frente a la precaria situación fiscal y la creciente inflación, al narcotráfico, a la subversión de Sendero Luminoso y a las denuncias por violaciones a los derechos humanos cometidas por la fuerza pública; luego, en 1982, la crisis internacional de la deuda impidió al gobierno seguir agenciándose los recursos externos para atender las exigencias sociales y militares, como lo habían hecho anteriores gobiernos; por último, en 1983, la destrucción causada por el fenómeno de El Niño agravó aún más la complicada situación que arrastraba el país, manifiesta en el continuo incremento de la inflación.

Por otro lado, el Apra y las izquierdas se opusieron sistemáticamente a los tímidos planes gubernamentales para avanzar en la liberalización de la economía a fin de reducir la inflación y encarar

las dificultades fiscales; en esa oposición contaron con el respaldo de una amplia gama de actores sociales, en tanto arreciaban las presiones internacionales para que el gobierno se alineara con las normas establecidas por los organismos multilaterales. Estos factores determinaron la parálisis del gobierno y que la oposición ejerciera una crítica mordaz a Belaunde, porque no había sabido resolver las crecientes demandas de los diferentes actores sociales, por la impericia en la lucha contra la subversión y el narcotráfico y, por último, por el desinterés en defender los derechos humanos y las instituciones democráticas.

En este conflictivo ambiente, las campañas electorales para la nominación de las autoridades municipales de 1983 y las candidaturas presidenciales de 1985 propiciaron continuos cambios en los alineamientos políticos, correspondientes a un elevado grado de volatilidad política. Después de la crisis de sucesión en el Apra, a raíz de la muerte de su Jefe Máximo y de la derrota de Armando Villanueva ante Belaunde en las elecciones de 1980, Alan García reorganizó el partido, se constituyó en el líder de la oposición y fue designado candidato a la presidencia bajo una plataforma «democrática, nacional y popular» que congregó por igual a muy diversos sectores sociales; tales factores hicieron posible que ganara a Alfonso Barrantes, quien no lograba unificar a los grupos marxistas de Izquierda Unida. Cerca de la mitad del electorado que había votado a Belaunde en las anteriores elecciones abandonó a su suerte al candidato de Acción Popular y se inclinó por una de esas dos candidaturas.

Las elecciones de 1985 y el triunfo de Alan García constituyeron un hecho excepcional en la historia contemporánea. Después de 40 años, el país experimentaba la primera alternancia constitucional y, después de 55 años de intentos, era la primera vez que el candidato aprista ganaba la presidencia y, además, contaba con el respaldo de una mayoría parlamentaria. Las condiciones con las que García inauguraba su gobierno no podían ser más auspiciosas; tal vez, por eso mismo, y por su irrefrenable voluntarismo, García desperdició tan valioso capital político y arrastró al país a un estado de desastre monumental.

De entrada, García desconoció los compromisos adquiridos con la banca extranjera y rechazó seguir las pautas económicas ortodoxas

de los organismos multilaterales; por el contrario, aplicó una política económica «heterodoxa» —»populista»— que produjo un insólito crecimiento económico, después de diez años de estancamiento y aumento de precios. Por estos sorprendentes resultados, García ganó un nivel muy alto de aprobación en el país y en otros países de la región, que reforzó su convicción en la bondad de las políticas de subsidios a la sustitución de importaciones y al consumo popular.

Al cabo de dos años, las reservas que sustentaban el gasto público se agotaron, al tiempo que los despechados inversionistas y presamistas, nacionales y extranjeros, se negaron a otorgar a García los recursos que requería y aprovecharon para intensificar las presiones para que el gobierno ajustara y estabilizara la economía, en circunstancias en las que la subversión se extendía por el país. A pesar de diversas advertencias de técnicos y empresarios próximos al presidente para que negociara con los agentes financieros un acuerdo, este rechazó tales sugerencias y, al contrario, en 1987 decidió estatizar el sistema financiero para resolver las dificultades en las cuentas públicas; fracasó en este intento debido a la insólita resistencia del empresariado y de sectores medios movilizados, que Hernando de Soto y Mario Vargas Llosa organizaron alrededor del Frente Democrático, Fredemo, que se constituyó en adalid de las banderas liberales. Estas circunstancias marcaron el inicio de un drástico cambio en el escenario político e ideológico, paralelo a las profundas transformaciones que se sucedían en el ámbito internacional.

El tropezón no fue suficiente para que García cediera en sus ambiciosos propósitos, por lo que la inflación se disparó y llegó a alcanzar cifras siderales entre 1987 y 1990; las condiciones de vida se deterioraron gravemente, dando lugar a masivas y prolongadas protestas, y el sector y las prácticas «informales» se expandieron; asimismo, los movimientos subversivos, asociados al narcotráfico, extendieron e intensificaron sus acciones destructivas. Estos factores determinaron que la elevada popularidad del presidente cayera estrepitosamente, que los partidos políticos acabaran en total descrédito, y que los débiles cimientos de las instituciones públicas se encontraran socavadas. En suma, a fines de la «década perdida», la crisis de «gobernabilidad» era de tal gravedad que motivó que se discutiera la viabilidad del país.

En el marco de la emergente revolución neoconservadora y del derrumbe del «socialismo realmente existente», las perversas consecuencias del voluntarismo de García también contribuyeron a desprestigiar las fórmulas nacionalistas, populistas y marxistas de los partidos y abonaron a favor de las posturas anti-políticas y favorables al mercado que proclamaban exitosamente de Soto y Vargas Llosa, que no perdían ocasión para denostar al Estado, los partidos y los intereses «mercantilistas».

Los sectores de elevados ingresos de la costa urbana —concretamente de Lima— se sumaron con entusiasmo a la candidatura neoliberal de Vargas Llosa, mientras las capas populares y, en general, los provincianos encontraron que la candidatura de Alberto Fujimori era una alternativa válida porque, a diferencia de Vargas Llosa, era un *outsider* de los intereses partidarios y reivindicaba el papel del Estado para atender y resolver sus necesidades. De ahí que los resultados de los comicios de 1990 mostraran una clara división social, étnica y regional del electorado, que fue favorable a Fujimori, para escándalo de las clases «altas» y de las autoridades eclesiásticas.

No obstante, el flamante presidente aceptó que el desastroso legado por García solo podía resolverse siguiendo las instrucciones de los organismos multilaterales, en cuyo caso éstos y los gobiernos de los países desarrollados vendrían en su ayuda; con tal oferta, Fujimori no tuvo dificultades para decretar un severo ajuste económico a los pocos días de asumir la presidencia —puesto que, por su condición de *outsider*, no tenía lazos institucionales ni guardaba lealtades que lo ataran—, y hacer suyas las críticas desarrolladas por de Soto y Vargas Llosa contra los partidos políticos, los obsoletos aparatos burocráticos y el «mercantilismo» de empresarios y trabajadores.

Al principio, algunos actores reaccionaron en contra de estas medidas y acusaron al presidente de traicionar las promesas electorales; pero la fragmentación social y política, las expectativas generadas con el flujo de inversiones que debía atraer la nueva orientación económica y la violenta campaña de Fujimori contra la «partidocracia» y las instituciones oficiales contribuyeron a amenguar la oposición, al tiempo que crecía la aprobación al presidente por la constante reducción de la inflación.

Las decisiones de Fujimori pusieron en marcha la constitución de una amplia coalición de poderes fácticos, nacionales y extranjeros, que le otorgó el respaldo económico y político prometido, en la medida en que el presidente ejecutaba las reformas estructurales destinadas a estabilizar la economía; concretamente, privatización de las empresas públicas, liberalización y desregulación de los mercados. Pero, para avanzar en tal sentido, Fujimori se encontró maniatado por los tribunales cuyos integrantes respondían a consignas partidarias y por la representación parlamentaria aprista en su radical oposición al modelo neoliberal; igualmente, la propuesta militar para enfrentar la subversión fue objetada por jueces, parlamentarios, organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación debido a que facultaba a los uniformados a violar impunemente los derechos humanos.

Ante este impase el Legislativo invitó al Ejecutivo a negociar los términos de estas propuestas, pero Fujimori y los militares rechazaron tal posibilidad porque los subordinaría a los denostados intereses partidarios; en cambio, el presidente extremó la confrontación lanzando una andanada de mordaces ataques contra las instituciones políticas, acusándolas de impedir la reforma de la economía encaminada a favorecer a los pobres y derrotar la subversión. Este comportamiento se mostró exitoso cuando el presidente Fujimori dispuso el «auto-golpe» en abril de 1992 sin que las debilitadas organizaciones políticas y sociales pudieran oponerse, debido al sorpresivo respaldo que le otorgó la mayoría de la población, desengañada por la irresponsable actuación de los partidos políticos y la ineptitud de las obsoletas instituciones públicas.

Después de doce años democráticos, durante los cuales se habían desarrollado la subversión, el tráfico de drogas, la hiperinflación y sucesivas olas de conflictos sociales, el Perú volvía a la «normalidad», como hubiera dicho Martín Adán. La decisión golpista de Fujimori fue recibida con júbilo por los sectores empresariales y profesionales, los mismos que habían apoyado fervorosamente a Vargas Llosa y que ahora lo atacaban insidiosamente porque criticaba la postura anti-democrática del presidente; asimismo, eran los mismos que habían atacado a Fujimori lanzando expresiones racistas y que ahora lo festejaban porque despejaba de obstáculos el camino para

modernizar la economía. Esta decisión también fue aceptada por las capas medias y populares esperanzadas en que la mano dura del «Chino», como se referían a Fujimori, se encargaría de atender y resolver personalmente sus necesidades individuales y colectivas.

El nuevo régimen autoritario se diferenció de los anteriores en que, contando con un origen electoral, adoptó una fachada democrática para legitimar las reformas económicas que sentaron las bases de la «revolución capitalista» con el debido apoyo militar, de los organismos multilaterales y de la empresa privada, y que fueron incorporadas en la Constitución de 1993. Este texto fue aprobado por un nuevo Congreso, integrado por congresistas reclutados por los servicios de inteligencia, antes de someterlo a una consulta popular.

Contando con la desorganización y al aislamiento de la oposición política, el descenso de la inflación y el descabezamiento de los movimientos subversivos a fines de 1992, el gobierno procuró el ingreso de capitales después de décadas, y a mediados de los años noventa generó un insólito crecimiento económico. Estos resultados convalidaron y reforzaron la legitimidad política de los proyectos y las acciones adoptadas por Fujimori.

La coyuntura favorable facilitó la tarea de Vladimiro Montesinos de reorganizar el sistema político de modo de asegurar que Fujimori ejerciera el poder durante los siguientes veinte años para modernizar la economía y la sociedad, como lo venía haciendo Pinochet. Para tal efecto el «asesor» del presidente que, de hecho, ejercía la jefatura del Servicio de Inteligencia Nacional, armó una densa red de corrupción en diferentes instancias de los sectores público y privado, y con apoyo internacional construyó mecanismos que le permitieron establecer una eficaz política asistencialista.

Los exitosos resultados económicos y políticos del gobierno de Fujimori consagraron la benéfica asociación entre autoritarismo y crecimiento económico, entre empresarios, militares y profesionales, así como entre sectores medios y populares. Esos resultados hicieron posible que, con la complicidad de los servicios de inteligencia, bajo la conducción de Vladimiro Montesinos, la ciudadanía votara en 1993 a favor de la promulgación de la Constitución preparada por el oficialismo y reeligiera a Fujimori en 1995.

Al igual que a García, los éxitos confundieron a Fujimori. La serie de arbitrariedades cometidas desde el gobierno generaron una oposición democrática de amplio espectro político que, con el apoyo de organizaciones internacionales, denunció la corrupción y los actos ilegales del gobierno y de los militares. El impacto de la crisis asiática en 1997, la de Brasil y Rusia en 1998, y la derrota militar ante Ecuador se sumaron para desacreditar al régimen y resquebrajar sus bases de apoyo. Finalmente, las evidencias sobre la corruptela oficial y las manipulaciones ilegales para acometer la re-reelección presidencial en 2000 determinaron que Montesinos huyera del país y, luego, que Fujimori se fugara a Japón. El Congreso dominado por los fujimoristas se vio precisado a disolverse después de designar a Valentín Paniagua como presidente provisional, encargándole convocar elecciones en 2001 para culminar la quinta transición a la democracia.

En conclusión, a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado, la relación entre capitalismo y democracia, entre acumulación privada y participación política, han dado lugar a insalvables conflictos debido al carácter antagónico de los actores y la débil autonomía estatal para conciliar diferentes intereses, determinando la consecución de sucesivas crisis que han abarcado al conjunto del orden social.

Durante los gobiernos democráticos, la legítima participación social y política de una pluralidad de actores con fuertes y antagónicas señas de identidad puso de manifiesto la debilidad institucional del Estado para resolver las solicitudes de las clases «excluidas» y su incapacidad para conciliar los intereses sociales; los conflictos distributivos que originó tal situación estancaron el aparato productivo y amenazaron la estabilidad política, propiciando que los militares irrumpieran para defender el «principio de autoridad y la seguridad nacional».

Los gobiernos autoritarios que sucedieron a los democráticos mostraron la fortaleza de los aparatos represivos para excluir la representación política de los intereses sociales mayoritarios de la gestión pública, al tiempo que atendían de manera solícita a los inversionistas de las grandes empresas extranjeras para impulsar el desarrollo del capitalismo sin cortapisas. La exclusión motivó una reacción contraria, destinada a fortalecer la nacionalización de la

economía y de la sociedad, respuesta que renovó y reforzó la naturaleza antagónica de los actores.

El gobierno revolucionario de la fuerza armada intentó resolver ese dilema realizando reformas sociales que debían allanar el camino para lograr el desarrollo del capitalismo estatal y la cohesión social, buscando aplacar los contradictorios intereses sociales mediante la represión, la cooptación y el corporativismo estatal. Pero el régimen «ni capitalista ni comunista» que pretendieron instalar agravó los conflictos sociales al punto de que después de una violenta represión tuvo que convocar a elecciones para que los militares pudieran retirarse a sus cuarteles de invierno, en espera de una nueva oportunidad.

Es decir, el capitalismo no logró consolidarse bajo condiciones democráticas, pero tampoco bajo regímenes autoritarios de diferente naturaleza. Así las cosas, queda por ver cómo los gobiernos surgidos de la quinta transición democrática han enfrentado estos problemas aparentemente insolubles y qué perspectivas se vislumbran en el futuro inmediato.

La quinta y ¿última transición?

La movilización social contra el fujimorismo, el respaldo de las fuerzas democráticas y el desprestigio de las fuerzas armadas permitieron al gobierno de transición presidido por Valentín Paniagua emprender la moralización política y la reconstrucción de la democracia. El gobierno depuró las instituciones públicas de los miembros asociados con el anterior régimen; creó comisiones dedicadas a investigar las violaciones a los derechos humanos cometidas durante las últimas dos décadas por las fuerzas del orden y los actos de corrupción del fujimorismo, tarea que desembocó en el enjuiciamiento de más de mil funcionarios, empresarios y militares; en el mismo sentido, inició los trámites para extraditar a Alberto Fujimori; finalmente, después de reorganizar los organismos electorales, convocó a elecciones generales.

Por otro lado, el gobierno provisional decidió mantener los lineamientos liberales de la política económica, a pesar de haberse

demostrado que los efectos de las sucesivas crisis internacionales han incrementado los niveles de pobreza y de inseguridad económica. A raíz de la convocatoria electoral, estas condiciones centraron la atención de los candidatos, quienes no perdieron oportunidad para fustigar al neoliberalismo por la precaria situación de la mayoría de la población y hacer promesas (irrealizables) relativas a generación de empleo, mejora de los ingresos y acceso a servicios públicos. La cuestión de las reformas institucionales fue puesta de lado.

La competencia entre Lourdes Flores, Alan García y Alejandro Toledo fue reñida y sus resultados muy ajustados porque la campaña electoral de 2001 dio motivo para que se expresaran los tradicionales antagonismos y las contradictorias expectativas de los actores.

A raíz de la lucha contra el autoritarismo, Alejandro Toledo convocó a «todas las sangres», en clara alusión a Arguedas, y con el apoyo de figuras democráticas y defensoras de los derechos humanos encabezó la movilización de los «cuatro suyos»; con esta plataforma congregó a un variopinto grupo para formar el movimiento Perú Posible y competir por la presidencia. A fin de ganar el apoyo popular, hizo gala de su origen andino y de haber sido poblador de un barrio marginal de una ciudad provinciana —Chimbote—, que por sus propios esfuerzos había logrado ascender en la escala social, pese a todas las dificultades que había encontrado en el camino. Buscando representar a los más pobres y a sus aspiraciones de movilidad social, Toledo también procuró ganar el apoyo de profesionales y de empresarios, haciendo resaltar su experiencia académica y su trayectoria internacional.

Es decir, Toledo se situó en el centro del espectro político, en busca de representar mundos divididos y contrapuestos; muchas veces, esta pretensión se expresó en fórmulas estereotipadas que generaron animadversión y también sarcasmo, así como manifestaciones racistas. No obstante, los esfuerzos que desplegó en el combate contra la dictadura y en la integración de las fuerzas democráticas fueron recompensados por los votos que lo colocaron como ganador en la primera vuelta electoral de 2001.

De regreso del exilio, García reorganizó el Apra y concentró sus ataques contra Lourdes Flores, descalificándola por su filiación neoliberal, propia de los estratos sociales de altos ingresos,

al tiempo que prometía de todo a los sectores populares; logró así derrotarla y enfrentarse a Toledo en la segunda vuelta. En estas condiciones, la posibilidad de que García pudiera volver a presidir el gobierno y hacer de las suyas determinó que Toledo congregara la variada y dispersa oposición al Apra y fuera elegido como el «mal menor».

Desde el inicio de su gobierno, el flamante presidente se propuso resolver el clásico dilema que había ensombrecido «la promesa de la vida peruana», para lo cual procuró avanzar, simultáneamente, en la estabilización económica y en el fortalecimiento democrático, lo que para muchos equivalía a conocer la fórmula de la cuadratura del círculo. El gobierno continuó aplicando las políticas económicas instauradas por Fujimori, destinadas a mantener el equilibrio macroeconómico y favorecer la inversión, y comenzó a tramitar el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos; por esto, la oposición calificó la gestión de Toledo de «fujimorismo sin fujimori», que internacionalmente recibió ácidas críticas de Hugo Chávez. Por otro lado, para fortalecer la democracia, el presidente convocó a los representantes de los partidos políticos, de las organizaciones de los trabajadores y de las iglesias para constituir el «Acuerdo Nacional», a fin de diseñar «políticas de Estado» consensuadas que debían asegurar la continuidad de las líneas de acción política en el largo plazo. Con la misma finalidad, Ejecutivo y Legislativo acordaron reformar la Constitución para llevar adelante la descentralización política, sin dedicar al tema mayor reflexión.

Como era de esperarse, la democracia incentivó la reorganización de los sectores silenciados por el régimen autoritario y el planteamiento de demandas singulares de todo tipo y calibre. Tanto el cambio político como la penetración del capitalismo estimularon la constitución de nuevos actores que hicieron valer sus exigencias, al tiempo que, en el curso de la recuperación económica, Alan García y la maquinaria aprista propusieron desde la oposición abandonar el «modelo neoliberal» y aplicar medidas nacionalistas-populistas, de conocido cuño.

El triunfo aprista, con la obtención electoral de doce de los 25 gobiernos regionales, contribuyó a que las nuevas autoridades solicitaran al Ejecutivo que les otorgara inmediatamente atribuciones

y recursos económicos para adelantar sus propósitos; asimismo, la elección de estas autoridades y el acceso a recursos cuyos montos eran impensables anteriormente dieron curso a la formación de nuevos actores y movimientos sociales que perseguían aprovechar las nuevas oportunidades.

En otras palabras, las nuevas condiciones políticas y económicas favorecieron la proliferación de demandas sociales que la ineficiente administración pública y la fracturada e irresponsable representación política atendieron mal, tarde y nunca, abonando el desarrollo de conflictos distributivos. Para complicar más este panorama, el comportamiento irregular y frívolo de Toledo le restó credibilidad, mientras que la fragmentación y el desprestigio de la bancada de Perú Posible, debido a su conducta errática y bochornosa, contribuyeron a que la gestión gubernamental fuera duramente criticada. Si al inicio del gobierno, Toledo era aprobado por casi dos tercios de encuestados, al cabo de tres meses el apoyo cayó a la mitad y, a partir de entonces, no paró en su descenso hasta llegar a un solo dígito dos años más tarde, arrastrando consigo al conjunto de las instituciones políticas y al régimen democrático. Solo al final de su mandato Toledo logró remontar ese nivel, cuando se hizo evidente la recuperación y el crecimiento económico.

En estas condiciones de debilidad gubernamental, el conjunto de los actores ignoró al Acuerdo Nacional como espacio extraparlamentario de negociación. Por su parte, García apoyaba las frecuentes movilizaciones contra el gobierno y, más aún, encabezó la demanda para revocar el mandato presidencial de Toledo, que finalmente desistió de seguir adelante porque, de cumplirse, hubiera tenido consecuencias imprevisibles, como la de interrumpir la convocatoria electoral de 2006, en la que el dirigente aprista había puesto sus esperanzas.

La reacción de Toledo fue acusar a la oposición de mezquinar el reconocimiento de la recuperación económica y su irrestricta defensa de la democracia; señaló la presencia de oscuros intereses nacionales e internacionales interesados en socavar su gobierno y el régimen político, que explicarían la paradoja de «que mientras Wall Street me aplaude, en el Perú me critican...». A pesar de las permanentes objeciones a la gestión gubernamental que favoreció a

los inversionistas a costa de los elevados niveles de pobreza, Toledo no cejó en rechazar las tentaciones «populistas» y mantuvo la misma política económica «en piloto automático», con el consiguiente reconocimiento y aplauso de los agentes financieros internacionales.

En suma, los problemas clásicos que arrastra el Perú se conjugaron para que parecieran reproducirse en esta etapa los rasgos de la historia contemporánea. Las divisiones sociales, la fragmentación y la conducta irresponsable de la representación política, y la existencia de obsoletos aparatos administrativos encargados de atender los intereses generales —a diferencia de los eficientes organismos dedicados a favorecer el desarrollo empresarial— se combinaron para alentar la confrontación entre los actores y desalentar el reconocimiento de los intereses de los «otros» como premisa para negociar entre actores diferentes y con desiguales recursos. Mientras el ambiente se agitaba cada vez más y parecía que el país se acercaba a una de las tantas crisis de gobernabilidad que el país había conocido, el insólito crecimiento económico y la convocatoria a elecciones en 2006 crearon un momento de respiro que aplacó las turbulencias sociales y políticas.

Para entonces, entre una decena de candidatos, Lourdes Flores y Alan García ocuparon la escena reproduciendo la rivalidad entre «liberales» y «populistas»; pero la emergencia de Ollanta Humala cambió el panorama político porque sus radicales planteamientos nacionalistas, emparentados con ideologías etnopopulistas, y el apoyo que recibió de Hugo Chávez contribuyeron a que obtuviera un contundente respaldo de sectores populares, principalmente en la sierra y la selva; es decir, de los tradicionalmente «excluidos» de la acción del Estado. De ahí que, en la primera vuelta, Humala recibiera el 30% de los votos, mientras García y Flores, tradicionales dirigentes de partidos históricos, obtuvieron 24% y 23%, respectivamente, provenientes de los electores costños y urbanos.

En la segunda vuelta, el enfrentamiento entre Humala y García, reforzó la polarización; mientras el primero obtuvo 48% del sufragio, García obtuvo 52%, beneficiándose de los votos que antes había recibido Flores, merced al temor que despertaba Humala; al igual que Toledo, García fue elegido por constituir el «mal menor». Así, los resultados electorales dejaron traslucir la división social, étnica

y regional de la representación política, y la segmentación de los intereses y las visiones ideológicas de la ciudadanía.

El desplazamiento de los votos de centro-derecha a García también respondió a que durante la campaña electoral García reconoció los errores cometidos durante su primera gestión y prometió no volver a cometerlos; más aún, designó a dos figuras de la derecha para ocupar las candidaturas a las vicepresidencias y, para ratificar su interés en borrar el mal recuerdo que se tenía de su gestión populista, ya en el cargo nombró a ministros de indudable filiación derechista y pro-fujimorista.

Desde el inicio de su segundo gobierno, García demuestra haber experimentado una radical conversión política que lo ha llevado a abandonar los planteamientos clásicos del Apra y adoptar de lleno los lineamientos neoliberales; esto es, los lineamientos por los que había combatido la gestión de Toledo y por los que había atacado ferozmente a Lourdes Flores para ganar la elección, echándole en cara representar a los ricos. Esta conversión —que adopta rasgos propios de un dogma religioso— puede ser vista por un sector del electorado como una nueva traición del Apra a sus viejos ideales, en tanto la participación política vuelve a aparecer como expresión del juego «nadie sabe para quién trabaja». García no pierde oportunidad para apoyar la gran inversión privada —en especial la extranjera— y para impulsar el crecimiento económico y la «modernización» del país en el contexto de la globalización⁹; en esta dirección, el presidente se propuso mejorar el «clima económico» para obtener el *investment grade* y suscribir el TLC con Estados Unidos, propósitos que ha logrado alcanzar. El costo ha sido el desarrollo de disputas por la resultante desprotección de sectores vulnerables y la generación de críticas de los presidentes Chávez y Morales, de Venezuela y Bolivia, por desentenderse de sus proyectos de integración.

En las nuevas condiciones internacionales, la conversión de García ha contribuido a que el Perú mantenga el insólito crecimiento económico que se inició durante la administración de Toledo. Este panorama excepcional ha contribuido a que el Perú se constituya en

⁹ The Wall Street Journal Americas, «Alan García explica su fe en los mercados». *El Comercio*, 5 de mayo de 2008.

una plaza de interés para las inversiones, nacionales y extranjeras, y de consumo masivo, que se acompaña con un cambio de clima interno favorable al desarrollo empresarial que reproduce el espíritu de la globalización¹⁰.

Esta participación del mercado en la sociedad parece influir en el creciente peso que adquieren los tecnócratas y sus propuestas en los círculos oficiales y en la información de los medios de comunicación, a costa de la preeminencia de la que gozaban los intelectuales y sus planteamientos doctrinarios en los ambientes políticos y universitarios, desde los años veinte del siglo pasado en adelante.

En circunstancias en las que la demanda y los precios internacionales de los *commodities* se dispararon, la conversión de García al liberalismo ayudó al ingreso de inversiones destinadas a explotar los recursos naturales, lo que favoreció el creciente aumento de los ingresos y del gasto públicos que, conjuntamente con el constante incremento de la inversión privada, han generado una explosión del consumo privado. Esta situación ha permitido un crecimiento económico de 7% anual, en promedio, durante los últimos siete años, con la más baja inflación de la región después de México. De acuerdo a diferentes estimaciones internacionales, en 2008 el crecimiento económico será de 8%, a pesar de la crisis internacional y de las presiones inflacionarias, así como de los esfuerzos de los organismos públicos por desacelerar dicho crecimiento. Ese ritmo debería mantenerse en los próximos años, según esas estimaciones.

Este desarrollo se ha dado de manera desigual: Lima y otras zonas de la costa son las que más se han beneficiado con el crecimiento, pero también bolsones de la sierra y la selva gozan de la nueva situación; esto ha redundado en el aumento del empleo formal en diferentes áreas del país y no solo en la capital, como había sucedido anteriormente con cada fase del crecimiento económico. Esta situación novedosa, conjuntamente con los abundantes recursos que reciben algunas regiones y la acción de los programas sociales, ha contribuido en 2007 a reducir la pobreza de 44% a 39% de la población.

¹⁰ Por ejemplo, The Wall Street Journal Americas, «Perú y el club del grado de inversión». *El Comercio*, 12 de mayo de 2008,

No obstante, este insólito cambio económico y social se acompaña con una creciente desaprobación política del gobierno de García y a las instituciones públicas, tal como ocurriera durante la gestión de Toledo¹¹. Mientras en agosto de 2006, al mes de hacerse cargo de la presidencia, 63% de la población aprobaba al presidente García, en agosto de 2008 ese nivel cayó a 22%; en términos regionales, la situación era igualmente crítica: en Lima, la plaza fuerte del presidente, la aprobación del presidente era de 31%; en el norte, «el sólido norte aprista», 16%; en el centro, 12%; en el oriente, 17% y en el sur, bastión de Humala, era de 4%¹². Es decir, al cabo de dos años de gobierno, la desaprobación era semejante a la que obtuvo Toledo en el mismo periodo de su gobierno, situándolo entre los presidentes más impopulares de América Latina. En el caso peruano, el resultado se debería, básicamente, a la percepción de que, como presidentes, Toledo y García han atendido preferentemente a un selecto grupo de limeños y extranjeros, en desmedro de los intereses y demandas de la mayoría de la población.

En efecto, el reestablecimiento de la democracia ha permitido percibir que los frutos del desarrollo económico se distribuyen desigualmente, favoreciendo a los inversionistas extranjeros, las capas altas y ciertos sectores medios, a expensas de la mayoría, desequilibrio que refuerza la profunda desigualdad social preexistente. A este respecto, las encuestas informan que alrededor de 70% de los entrevistados juzga que las decisiones del presidente García se ajustan a los intereses de los inversionistas y de los ricos, al tiempo que desatienden las demandas de la sociedad. La difusión de diferentes estudios ofrece testimonios de la persistente desigualdad entre los departamentos de la costa, la sierra y la selva, y la heterogénea capacidad de los gobiernos regionales para percibir ingresos y poder gastarlos razonablemente.

Estas percepciones serían causa de que «cuando el crecimiento económico aumenta la satisfacción se reduce, al menos, inicialmente... debido a las expectativas y a las frustraciones que

¹¹ Jurgen Schuldt (2004) había advertido esta paradoja durante el gobierno de Toledo, ver *Bonanza Macroeconómica y Malestar Microeconómico. Aproximación al caso peruano 1998-2004*. Universidad del Pacífico.

¹² Ipsos Apoyo, *El Comercio*, 17 de agosto de 2008.

fomenta la comparación con “otros” que se encontrarían en mejores condiciones»¹³, proposición que recuerda el «efecto túnel» de Albert Hirschmann. Estas expectativas y frustraciones derivarían, entre otros factores, de las noticias que se difunden sobre los inmensos beneficios que obtienen unos y acerca de la miseria en la que viven muchos debido a la «debilidad» de los aparatos estatales y la desidia de las autoridades.

La desaprobación al presidente García también parece responder a que las políticas económicas liberales favorecen que la gran empresa, de preferencia extranjera, desplace a productores nacionales «tradicionales» de diferentes actividades económicas y de cualquier tamaño. Ese es el caso de la amenaza que se cierne sobre ciertas actividades productivas en razón del TLC con Estados Unidos, y por los probables convenios comerciales con China y la Unión Europea, lo que motiva la protesta y el reclamo de gremios empresariales. Pero también ése es el motivo del violento rechazo de campesinos contra la incursión de grandes empresas mineras en sus territorios, como ha sido el caso de los productores de mango en Piura y el levantamiento de la población nativa contra la «ley de la selva» debido a que amenaza desplazarlos de sus actividades, así como de sus dominios y de su existencia colectiva¹⁴.

Asimismo, la mencionada desaprobación se debería a que el Ejecutivo se interesa por ejecutar medidas que mejoren la competitividad de las empresas pero no presta igual atención a la reforma de los sectores sociales —educación, salud, vivienda, nutrición—, a fin de impulsar las políticas de inclusión, mejorar las condiciones de vida de la población y atender así a las expectativas para morigerar las frustraciones colectivas. Por último, a raíz de la crisis internacional, el súbito incremento de precios de los productos alimenticios se sumó para que las capas populares acusaran al gobierno de no tomar las medidas apropiadas para aliviar sus precarias condiciones e impedir la repetición de la nefasta experiencia del anterior gobierno aprista —y, sobre todo, alanista...—.

¹³ Luis Alberto Moreno y Eduardo Lora (2008). *La brecha de satisfacción. El crecimiento económico y sus consecuencias*. Washington: BID.

¹⁴ Ver, Martín Scurrah (ed.) (2008). *Defendiendo derechos y promoviendo cambios. El Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*. Lima: Oxfam Internacional, Instituto del Bien Común, Instituto de Estudios Peruanos.

Estas condiciones explicarían la existencia de conflictos distributivos, sectoriales y regionales, acompañados de elevados grados de violencia por parte de trabajadores organizados —principalmente del sector público, que reclaman aumentos de salarios— y de la población agrupada en frentes regionales que exigen del gobierno central la realización de obras públicas y otros beneficios. Los medios de comunicación recogen cotidianamente las protestas ciudadanas por las deficiencias de la administración pública y de los servicios públicos, como es el caso de la protesta generada por la lenta reconstrucción de las ciudades afectadas por el terremoto de agosto de 2007¹⁵.

Sin embargo, la fragmentación social conspira contra la articulación de las protestas y de su expresión política, por lo que el gobierno ha podido salir airoso en la mayoría de los casos a través de la negociación y suscripción de acuerdos con los dirigentes de dichas protestas. Si eso ocurre en la escena social, en el escenario político la organizada bancada aprista aprovecha la fractura de la oposición parlamentaria para hacer alianzas puntuales con los fujimoristas, a fin de reducir y canalizar la beligerancia política.

Frente a las manifestaciones críticas, en sucesivos arrebatos de furia, el voluntarioso presidente García ha acusado a los humalistas y a los remanentes grupos maoístas de azuzar a las turbas y a ellos, como a los dirigentes de las movilizaciones sociales, los ha calificado de traidores a la patria, holgazanes, «comechados», imbéciles, entre otras perlas. Además, de la amenaza de criminalizar las protestas, ha embestado contra las organizaciones de derechos humanos.

Para contrarrestar las objeciones teóricas al «modelo» económico, García ha publicado una serie de artículos de crítica al «perro del hortelano» —que no come ni deja comer— por impedir la puesta en valor de los vastos y diversos recursos naturales que se encuentran sin explotar¹⁶ en razón de la defensa de ideas congeladas y de

¹⁵ Maria Isabel Remy (2008). «Poca participación y muchos conflictos». En *Perú Hoy*, Lima: Desco, pp 81-98; Víctor Caballero Martín y Teresa Cabrera Espinoza (2008). «Conflictos sociales en el Perú. 2006-2008». En *Perú Hoy*, Lima: Desco, pp. 99-130.

¹⁶ «El síndrome del perro del hortelano», *El Comercio*, 28 octubre de 2007; «El perro del hortelano contra el pobre», *El Comercio*, 2 de marzo de 2008; «Receta para acabar con el perro del hortelano», *El Comercio*, 25 de noviembre de 2007; «El perro del hortelano y la lucha contra la pobreza», *El Comercio*, 9 de marzo de 2008.

creencias trasnochadas de «viejos comunistas disfrazados de medio-ambientalistas»; «(del) perro del hortelano que se presenta como antiminero, pluriculturalista y patrioterero»; «(del) viejo comunista anticapitalista del siglo XIX que se disfrazó de proteccionista en el siglo XX y cambia otra vez de camiseta en el siglo XXI para ser medioambientalista» que, a pesar del derrumbe del comunismo y del desprestigio de la ideología marxista, persiste en considerar que el capitalismo desnacionaliza la economía y agrava la desigualdad social, contamina el ambiente, desconoce los valores y las prácticas de sectores tradicionales.

Para avanzar en los cambios económicos y sociales que García considera ineludibles, ha propuesto un recetario destinado a formalizar la propiedad e incorporarla en el mercado, siguiendo la pista trazada por Hernando de Soto. En este sentido, a mediados de 2008 su gobierno emitió un centenar de decretos que buscan limitar los supuestos privilegios de los pescadores artesanales, así como del usufructo y la propiedad de los que gozan las comunidades campesinas de la sierra y las nativas de la selva, a fin de abrir el camino a las inversiones en la pesca, en la minería de la sierra y en la madera de la selva. Sin embargo, la eficaz resistencia social y política que han suscitado tales proyectos ha motivado que desista de sus propósitos, por el momento, mientras sus voceros acusan a los campesinos y, en general, a la oposición por adoptar posiciones irracionales.

Los medios de prensa fujimoristas, en los que participan connotados dirigentes apristas, se han sumado a la campaña de García, descalificando e insultando con expresiones racistas a los opositores del gobierno, a los dirigentes de los movimientos sociales, así como a los que ponen reparos al tipo de desarrollo capitalista fundado en la gran empresa extranjera, al tiempo que apelan a García para que aplique la «mano dura» contra los «rojos» que amenazan con desestabilizar el gobierno y retrasar el desarrollo del país.

Es prematuro indicar cuáles son las alternativas que adoptará el presidente para encarar la crítica coyuntura que enfrenta al cabo de dos años de gobierno, y cuáles son las opciones que tendrá durante los tres años que su gobierno tiene por delante para llevar a cabo sus planes. Pero, si el «estilo es el hombre», como dijo Buffon, existe el riesgo de que García se encuentre tentado a recurrir a fórmulas y

prácticas autoritarias para avanzar a paso ligero en lo que entiende como la modernización del país.

Post scriptum: junio de 2010

Como se ha dicho, la política «neoliberal» —implantada durante la década de los años noventa por la autocracia fujimorista y que continuaran los gobiernos de Toledo y García durante la década siguiente— ha producido una serie de transformaciones del paisaje social e institucional del país.

Dado el nuevo contexto internacional, la persistente ejecución de ese tipo de medidas económicas contribuyó a generar un prolongado crecimiento económico basado en las exportaciones de *commodities*, con el consiguiente aumento de los ingresos fiscales y del gasto público —tanto del gobierno central como de los gobiernos regionales—, que ayudó a reducir la pobreza. No obstante, la desigual distribución social y regional de los beneficios del crecimiento, la conducta agresiva de empresas multinacionales contra pequeños propietarios y los perjuicios que han causado al ambiente propician que actores regionales, nacionalistas y ambientalistas reclamen, cada uno por su cuenta, cambios en las orientaciones y en las acciones oficiales, al tiempo que una proporción significativa de la opinión pública se manifieste opuesto al «modelo» económico.

Paralelamente, la ineficiencia de los organismos oficiales dedicados a la ejecución de las políticas sociales y los sucesivos escándalos de corrupción en diversas instancias de la administración pública contribuyen a mantener la elevada desaprobación a las autoridades y a las instituciones públicas, así como a sustentar el desprestigio de organizaciones y representantes políticos.

Estos factores configuran un cuadro de «debilidad institucional» del Estado generalizada, que propicia el creciente desarrollo de actores y de conductas no solo informales sino ilegales, en todos los niveles y espacios sociales. Es un paisaje social en el que el problema de la seguridad pública aparece como tema principal de la preocupación ciudadana.

Tales elementos ya favorecieron en 2006 la aparición del *outsider* Ollanta Humala y de la plataforma nacionalista que enarbó —con la que estuvo muy cerca de ganar entonces las elecciones— y que ha seguido constituyendo una suerte de amenaza simbólica a quienes sostienen el actual modelo de desarrollo. En términos efectivos ahora tal peligro parece disiparse.

Esto es así, por un lado, en razón de la confabulación del partido de gobierno con el fujimorismo para sostener el régimen económico y, por otro lado, debido a la marcada fragmentación social y de los actores políticos de la «oposición», que en vísperas de las elecciones de 2011 se hace más evidente. Al tiempo que la expansión del mercado ha multiplicado el número de actores e intereses tanto diversos como desarticulados, en el momento de escribir estas líneas, según la revista *Caretas*, el Jurado Nacional de Elecciones espera la inscripción de trece a catorce mil candidatos para participar en las elecciones que se avecinan, existen 430 listas inscritas para competir en las elecciones regionales y municipales de octubre de 2010, y 30 para los comicios generales de abril 2011.

Por su lado, Alan García ha logrado imponer su voluntad en el Apra, al bloquear el surgimiento de dirigentes y planteamientos alternativos a su jefatura, lo que permite asegurar su papel decisivo en el escenario político y que acaso pueda volver a presentar su candidatura presidencial en las elecciones de 2016 (!). Probablemente esa decisión producirá nuevas divisiones y desistimientos políticos —como en similares ocasiones ya ha ocurrido en el aprismo— que contribuirán a engrosar la fragmentación política del cuadro.

Las condiciones descritas contribuyen a ahondar el desprestigio de los políticos, el desapego a la política y, en general, el rechazo social a la acción colectiva institucional, con el consiguiente agravamiento de la mencionada debilidad institucional del Estado.

Es un cuadro que ha abierto paso a una creciente importancia de los medios de comunicación y de otros poderes fácticos —inversionistas, militares, la Iglesia Católica— en la formulación y gestión de la agenda pública, al tiempo que se promueve la formación de nuevas bases culturales en las que predomina la valoración a la iniciativa, a la innovación y al éxito individuales —con una pátina de «responsabilidad social» de los empresarios—. Para tal efecto,

tales poderes se suman a los ataques del presidente García contra los contrarios al «sistema», por realizar demandas excesivas, plantear medidas obsoletas y realizar protestas sociales que, supuestamente, están destinadas a favorecer el desgobierno y la regeneración del terrorismo, so pretexto de la defensa de los derechos humanos.

En estas condiciones, es probable que en las elecciones de 2011 ninguno de los candidatos obtenga una clara mayoría, por lo que el ganador tendrá una baja representatividad y legitimidad políticas. Si así fuera, el elegido se vería en la necesidad de contar, como García en su segundo gobierno, con el concurso de los poderes fácticos, a condición de proseguir con el mismo patrón de desarrollo neoliberal, cuyos resultados el país conoce.

Es probable que, en el futuro próximo, el desarrollo «desigual y combinado» neoliberal genere, simultáneamente, crecimiento económico y fragmentación política, mientras que se continúe alterando la composición social del país. En medio de la proliferación de conductas «informales» de distinto tipo y calado que puede complicar seriamente la inseguridad pública, es probable la multiplicación de masivas pero aisladas protestas de actores sociales que reivindiquen, incluso violentamente, sus derechos sociales y humanos. Por lo tanto, la «debilidad institucional» de la precaria democracia peruana se verá puesta a prueba, una vez más, ante cualquiera eventualidad.

NOTAS SOBRE LOS AUTORES

Wilfredo Ardito Vega es abogado. Obtuvo el grado de magíster en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Essex. Ha trabajado con pueblos indígenas en el Perú y Guatemala, en los temas de discriminación y acceso a la justicia. Participó como fundador de la Mesa contra el Racismo de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

Javier de Belaunde es profesor principal del Departamento de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y abogado en ejercicio. Ha sido juez ad-hoc de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Integró la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia

Gino Costa es presidente de Ciudad Nuestra y consultor en seguridad pública. Ha sido ministro del Interior, presidente del Instituto Nacional Penitenciario, defensor adjunto para los derechos humanos de la Defensoría del Pueblo y funcionario de Naciones Unidas. Es abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Ph. D. en Historia Contemporánea por la Universidad de Cambridge, Inglaterra.

Víctor Caballero estudió sociología en la Pontificia Universidad Católica del Perú y, como investigador, se ha especializado en el análisis de conflictos sociales. Es consultor del Ministerio de Economía y Finanzas.

Luis Jaime Cisneros Hamann estudió periodismo en París. Labora en la agencia de noticias France-Presse (AFP) y escribe regularmente en el semanario Somos, del diario *El Comercio*. Miembro del Instituto Prensa y Sociedad, es corresponsal en el Perú de Reporteros sin Fronteras. Ha presidido la Asociación de Prensa Extranjera en el Perú.

Julio Cotler es investigador del Instituto de Estudios Peruanos. Fue profesor de sociología en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Óscar Dancourt se desempeña como profesor principal del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido director y vicepresidente del Banco Central de Reserva del Perú. Entre 2004 y 2006 estuvo encargado de la presidencia de dicha institución.

Francisco Durand es profesor principal de ciencia política y sociología en la Universidad de Texas, San Antonio (UTSA). Ha realizado numerosas investigaciones y publicado artículos y libros sobre empresariado y poder político.

Marfil Francke es socióloga, con especialización en desarrollo rural y género. Ejerce la docencia en la Pontificia Universidad Católica del Perú y es redactora de *Bajo la Lupa*, revista de análisis y propuesta.

Alberto Gonzales es consultor internacional. Ha sido coordinador general del Proyecto «Desarrollo Rural de la Sierra»; Director Ejecutivo del Fondo Nacional del Ambiente, FONAM; jefe del Programa de Fortalecimiento Institucional del Congreso de la República, BID; y asesor de alta dirección en varias entidades públicas peruanas. Es profesor invitado en la Universidad Nacional Agraria.

Salomón Lerner Febres es presidente ejecutivo del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP y profesor principal de la misma universidad. Se desempeñó como rector de la PUCP en dos periodos, entre 1994 y 2004. Ex presidente de la Comisión de la Verdad y Reconciliación y vicepresidente de la Comisión de alto nivel para el Lugar de la Memoria.

Patricia Oliart estudió en la Pontificia Universidad Católica del Perú, donde se graduó como bachiller en ciencias sociales; en la Universidad de Austin, donde obtuvo el máster en estudios latinoamericanos; y en la Universidad de Newcastle, donde se doctoró en geografía humana y actualmente es profesora. Ha sido investigadora del Instituto de Estudios Peruanos y docente en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Luis Pásara obtuvo el doctorado en derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú, donde ejerció la docencia entre 1967 y 1976. Dirigió el Centro de Estudios de Derecho y Sociedad (CEDYS) en Lima (1976-1985). Desde 2004 es investigador del Instituto de Iberoamérica, de la Universidad de Salamanca.

José Luis Rénique es profesor principal del Departamento de Historia en el Lehman College y el Centro de Graduados, de la Universidad de la Ciudad de Nueva York. Ha sido investigador del Instituto de Estudios Peruanos y del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).

Michael Shifter es presidente del Diálogo Interamericano, con sede en Washington, D.C., y profesor adjunto de Estudios Latinoamericanos en la Escuela del Servicio Exterior de la Universidad de Georgetown.

Alfredo Torres es presidente ejecutivo de Ipsos APOYO Opinión y Mercado. Se desempeña como profesor en la Universidad del Pacífico, es colaborador del diario *El Comercio* y autor de diversas publicaciones.