

AULA MAGNA
CRECIMIENTO
Y DESIGUALDAD:
CONFLICTO
SOCIAL Y
GOBERNABILIDAD

EFRAÍN GONZALES DE OLARTE
EDITOR



AULA
MAGNA



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ



Efraín Gonzales de Olarte es profesor principal del Departamento de Economía y Vicerrector Académico de la Pontificia Universidad Católica del Perú, ha sido además Director General del Instituto de Estudios Peruanos y profesor visitante en varias universidades de Estados Unidos, Europa y América Latina. Se especializa en desarrollo económico, economía y desarrollo regional, economía política e institucional, desarrollo humano y economía campesina, temas sobre los cuales ha publicado extensamente.

AULA MAGNA
CRECIMIENTO Y DESIGUALDAD:
CONFLICTO SOCIAL Y GOBERNABILIDAD

AULA MAGNA
CRECIMIENTO Y DESIGUALDAD:
CONFLICTO SOCIAL Y GOBERNABILIDAD

Efraín Gonzales de Olarte (Editor)

Rosemary Thorp

Felipe Ortiz de Zevallos

Javier Iguíñiz

Waldo Mendoza

Germán Alarco

Farid Kahhat

Rolando Luque

Aldo Panfichi

César Guzmán-Barrón

Narda Henríquez

Steven Levitsky

Jürgen Schuldt

Rolando Ames



**AULA
MAGNA**



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Aula Magna

Crecimiento y desigualdad: conflicto social y gobernabilidad

Efraín Gonzales de Olarte, editor

© Efraín Gonzales de Olarte

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

Diseño, diagramación, corrección de estilo

y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: noviembre de 2011

Tiraje: 500 ejemplares

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

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-13754

ISBN: 978-9972-42-976-7

Registro del Proyecto Editorial: 31501361101836

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Índice

Introducción <i>Efraín Gonzales de Olarte</i>	9
1. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESIGUALDAD: SITUACIÓN DE AMÉRICA LATINA. CRECIMIENTO, DISTRIBUCIÓN Y SALIDA DE LA CRISIS	
Economía política de la desigualdad en América Latina: una reflexión histórica <i>Rosemary Thorp</i>	15
Comentarios: <i>Felipe Ortiz de Zevallos y Javier Iguíñiz</i>	39
2. CRECIMIENTO Y DESIGUALDAD EN EL PERÚ	
Perú 2001-2010: «Milagro peruano», pobreza y desigualdad <i>Waldo Mendoza</i>	53
Comentarios: <i>Germán Alarco</i>	71
3. CONFLICTOS SOCIALES: SITUACIÓN DE AMÉRICA LATINA	
Conflictos bélicos en el siglo XXI <i>Farid Kahhat</i>	83

4. CONFLICTOS SOCIALES EN EL PERÚ

Los conflictos sociales en el Perú: una aproximación <i>Rolando Luque</i>	101
La representación contenciosa. La dimensión política de los conflictos sociales en el Perú <i>Aldo Panfichi</i>	125
Crecimiento y desigualdad: conflicto social y gobernabilidad <i>César Guzmán-Barrón</i>	149
Comentario: <i>Narda Henríquez</i>	155

5. DESIGUALDADES SOCIALES Y GOBERNABILIDAD

Instituciones y gobernabilidad en América Latina: de la reforma a la fortaleza <i>Steven Levitsky</i>	167
Desigualdad económica y conflicto social <i>Jürgen Schuldt</i>	181
¿Pueden actores en conflicto concertar políticas de largo aliento? <i>Rolando Ames</i>	185
Glosario de siglas y acrónimos	191
Sobre los autores	193

Introducción

Efraín Gonzales de Olarte

El Perú ha cambiado en los últimos veinte años. Es un país que crece económicamente a tasas a la que no estábamos acostumbrados; hay una visible modernización de la infraestructura, que se observa en el boom constructivo; el Estado peruano nunca ha tenido tantos recursos fiscales como ahora, lo que le ha permitido reducir la pobreza y la extrema pobreza. En el agregado, es un país que se ve con optimismo y hasta como referencia de comportamiento económico y político. Sin embargo, cuando se desagrega en regiones, provincias, o en sectores productivos o sociales, se observan desigualdades que parecen no haber disminuido, pese al sostenido crecimiento macroeconómico. Esto quiere decir que alguien está ganando más que otros, es decir que hay un problema distributivo que sigue latente desde hace muchos años y que no se llega a resolver.

Por otro lado, desde el año 2001 tenemos un régimen democrático que se ha estabilizado después del turbulento decenio fujimorista. Los gobiernos, en sus tres niveles, se reeligen de acuerdo a cronogramas establecidos, hay participación de la población en las elecciones. Sin embargo, hay una crisis de representación, en la medida en que los

partidos políticos tradicionales se han reducido a sus mínimas expresiones, tanto en aparatos partidarios como con respecto al caudal electoral de cada uno, y en su reemplazo han aparecido un elevado número de movimientos electorales, algunos proto partidos y movimientos políticos que duran para una elección. Es decir, la representación política se ha atomizado y se ha reducido en la práctica a una lucha electoral por el acceso al gobierno central y a los regionales y municipales.

Si comparamos la dinámica económica con la política, parecería haber un divorcio, pues la dispersión política no ha afectado el comportamiento de los agentes económicos. Esto último se debe a que debido a la sanidad económica las arcas fiscales permiten cumplir con sus funciones a los gobiernos y responder a las demandas y necesidades de la población, sobre todo en infraestructura y servicios básicos. Es decir, hay una base económica y fiscal que sostiene la estabilidad de un sistema político frágil y cambiante. Pero quizás por esta misma razón, las demandas de las poblaciones se han hecho más insistentes y han llegado a situaciones de conflicto social o político que los gobiernos deben encarar.

Se podría afirmar que el crecimiento no es suficiente para aplacar los conflictos, porque la matriz distributiva no se ha alterado y pese a que el Estado peruano tiene en términos absolutos más recursos que nunca, estos no son suficientes para resolver las desigualdades distributivas generadas por el modelo económico. Por otro lado, los mecanismos sociopolíticos de procesamiento de las demandas con un sistema político fragmentado no ayudan a resolver los problemas sociales y ambientales y a aquietar las demandas. La mezcla de Estado chico con un sistema político fragmentado no es el mejor escenario para resolver los problemas distributivos y, por ende, disminuir los conflictos sociales. En consecuencia, la gobernabilidad del país es una tarea difícil, sobre todo si las características económicas, políticas e institucionales no cambian.

El sentido común suele señalar que los orígenes del problema están en los determinantes de la distribución de la riqueza y de los ingresos,

que son estructuralmente rígidos y que no se pueden cambiar. Sin embargo este mismo sentido común dice que es mejor seguir creciendo aunque no disminuyan la desigualdades, pues el crecimiento sí puede ayudar a bajar la pobreza, tal como se observa en las estadísticas. Este es el modelo que ha funcionado en los últimos diez años y que el nuevo gobierno quisiera cambiar.

Así, los temas centrales del «modelo peruano» son: crecimiento sin distribución; reducción de pobreza; altas tasas de conflicto que provienen de la desigualdad de oportunidades de empleo, ingresos y bienestar que ni el sector público ni el privado logran resolver de manera consistente para que, por ejemplo, se observe una reducción del número de conflictos.

Obviamente, un país con conflictos sociales, económicos y ambientales latentes genera tensiones y hasta violencia, y pone a prueba su gobernabilidad. Es evidente que para resolver los problemas de desigualdad y falta de inclusión social hay que ir a los orígenes del conflicto, lo que no siempre es fácil, pues la desigualdad de ingresos se origina en la desigualdad de riqueza material y educativa, problemas frente a los cuales no se tiene una estrategia de largo plazo.

Lo que queda es la posibilidad de manejar los conflictos desde el Estado, con los recursos materiales, humanos e institucionales que se tiene. Para ello se requiere de voluntad política y completar la reforma estatal iniciada con la descentralización. Por eso, nos parece que la gobernabilidad del Perú depende mucho del programa de gobierno que se pone en marcha, de la credibilidad del gobernante y de la capacidad política del presidente para liderar los cambios que se requieren para manejar mejor tanto el corto plazo como los procesos que son necesarios para atacar los problemas estructurales de la desigualdad.

Estos son los términos de referencia que tiene el gobierno que suceda a Alan García. Para reflexionar sobre estos temas se organizó el Aula Magna 2010. Los conferencistas y panelistas tuvieron la gentileza de hacer las presentaciones orales y luego de escribir sus textos,

por ello les estamos muy agradecidos pues, como verá el lector, se trata de intervenciones lúcidas y comprometidas con la búsqueda de soluciones sobre la base de análisis consistentes y rigurosos. Estamos seguros de que el conjunto de artículos y comentarios presentados en este libro serán muy útiles para quien salga elegido para gobernar en el período 2011-2016.

Agradecemos profundamente a Rosemary Thorp, Felipe Ortiz de Zevallos, Javier Iguíñiz, Waldo Mendoza, Germán Alarco, Farid Kahhat, Rolando Luque, Aldo Panfichi, César Guzmán Barrón, Narda Henríquez, Steven Levitsky, Jürgen Schuldt y Rolando Ames por haber contribuido a este libro y a Pedro Francke, Bruno Seminario, Eduardo Ballón, Javier Torres, Sinesio López, Hugo Guerra, Julio Cotler y Martín Tanaka, por haber participado en los paneles.

Lima, agosto de 2011

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESIGUALDAD
Situación de América Latina. Crecimiento, distribución
y salida de la crisis

Economía política de la desigualdad en América Latina: una reflexión histórica

*Rosemary Thorp*¹

La capacidad de América Latina para hacer frente a la crisis mundial de la primera década del siglo XXI ha sido sorprendente por muchos motivos, incluyendo la mejora en la distribución del ingreso en un número significativo de países de la región. Se ha producido una fuerte recuperación del crecimiento en todo el continente, basada en el aumento de los precios de los productos primarios, el importantísimo papel desempeñado por la inversión extranjera, y sobre todo, el papel de China. Consideramos que China continuará liderando y generando dicha recuperación: el desafío es lograr que la recuperación sea sostenible, particularmente en lo que respecta a la mejora de la distribución del ingreso.

La aparente mejora en la distribución del ingreso tiene que ser analizada desde distintos puntos de vista. Uno de ellos es la evaluación de la solidez de los datos, pero esa no es nuestra tarea en el presente

¹ Este capítulo emplea material preparado para la publicación del *Oxford University Handbook on the Political Economy of Latin American Development* (de próxima publicación). La autora agradece a los editores, Jeff Dayton-Johnson y Javier Santiso, por permitirle incorporar este texto en forma preliminar.

trabajo. Otro de los aspectos a explorar es la importancia relativa de las distintas causas inmediatas que habrían hecho posible dicha mejora. Los trabajos recientes sobre este tema son analizados más adelante, pero ello tampoco constituye nuestro objetivo principal. Una tercera aproximación —y es este el enfoque elegido aquí— es explorar la sostenibilidad futura de la mejora de la distribución del ingreso a través de un estudio de largo plazo de la economía política de la desigualdad y el crecimiento en América Latina.

Consideramos que son dos las lecciones principales que nos ofrece la historia en este sentido. En primer lugar, la desigualdad a menudo —podría incluso decirse que normalmente— ha sido «funcional» para el crecimiento. Sostenemos que este planteamiento resulta importante para entender la persistencia y el profundo arraigo de la desigualdad en América Latina, ya que rige la política con la que se mantiene la desigualdad. La política orientada hacia un crecimiento equitativo sostenible tiene que actuar de una forma muy distinta, y esto debe tenerse en cuenta para construir un escenario diferente, en el que el crecimiento y la igualdad se complementen entre sí.

En segundo lugar, es fundamental mirar mucho más allá del ingreso y ver las desigualdades sociales, políticas y culturales. Esto es necesario, sobre todo, por motivos de justicia, pero también porque las interacciones entre las diferentes formas de desigualdad a menudo conforman el proceso de arraigamiento. Por ejemplo, si la educación refuerza un sistema social discriminatorio —e incluso opresivo—, es posible entonces que ni siquiera se logre avanzar en términos de igualdad económica y social con importantes inversiones en educación, y que la igualdad política —la herramienta que podría remediar la situación— tenga pocas posibilidades de mejorar.

El capítulo se desarrolla de la siguiente manera. La primera sección describe nuestro marco teórico: la economía política de la relación entre crecimiento y distribución del ingreso. La segunda sección analiza cuál es el papel que ha desempeñado históricamente la desigualdad en

el crecimiento de América Latina y desarrolla nuestro argumento tanto en términos de la funcionalidad de la desigualdad para el crecimiento como en lo que respecta a la necesidad de estudiar la desigualdad con un enfoque multidimensional. En la tercera sección examinamos las mejoras que se observan en la actualidad y la posibilidad de que sean sostenibles a la luz del análisis histórico. La sección final concluye con una reflexión sobre cuáles son los elementos más importantes que deberían ser estudiados y desarrollados, tanto en términos del análisis como de políticas, para que se mantengan los avances logrados, teniendo en cuenta en especial lo que se refiere al caso peruano.

ECONOMÍA POLÍTICA DE LA DESIGUALDAD Y EL CRECIMIENTO

Podemos plantear cuatro relaciones posibles:

- (i) La desigualdad puede ser importante para la dinámica del proceso de crecimiento. Esto podría darse a través de instituciones que aseguren una oferta de mano de obra barata.
- (ii) La desigualdad no es un componente necesario sino complementario del crecimiento, ya que lo moldea y le da dinamismo a través de la interacción de la estructura de la demanda y la oferta.
- (iii) La desigualdad limita el crecimiento, ya sea restringiendo el desarrollo de un mercado masivo, circunscribiendo la tasa de incremento de la productividad de la fuerza laboral o dando lugar a conflictos políticos y a la interrupción del crecimiento.
- (iv) Una mayor igualdad complementa y contribuye a la senda del crecimiento, tal vez porque proporciona el apoyo político necesario para realizar los cambios que ayudan a mejorar la productividad o a reforzar la innovación.

Los ejemplos que presentamos en este estudio confirman la importancia del enfoque multidimensional, ya que demuestran que los distintos elementos de la desigualdad interactúan entre sí para reforzar el *statu quo* de un crecimiento desigual.

¿Cuál ha sido la experiencia de América Latina? Nuestro planteamiento es que durante más de dos siglos el subcontinente ha experimentado diversas formas del primer y segundo tipo de relación, y desarrollamos este planteamiento en la segunda sección. La tercera relación —la restricción del crecimiento debido a la desigualdad— ha sido en general mucho menos frecuente de lo que solíamos pensar, y normalmente se ha dado por la aparición de conflictos generada por dicha desigualdad. En aquellos casos en los que la desigualdad en efecto agravó la violencia política —como podría decirse sobre el reclutamiento de jóvenes indígenas desarraigados y discriminados por Sendero Luminoso (Thorp & Paredes, 2010)— entonces sí podemos afirmar que la desigualdad limita el crecimiento.

El argumento económico más conocido sobre el papel de la desigualdad como limitante del crecimiento fue el que se planteó con la desaceleración del crecimiento de la industrialización en la década de 1960. Se arguyó entonces —como hizo Celso Furtado para el caso de Brasil— que era necesaria una redistribución del ingreso para restablecer el dinamismo del mercado interior. Pero el argumento dejaba de lado el hecho de que poco contribuiría una redistribución del ingreso cuando las nuevas industrias productoras de bienes de consumo durables alcanzaran sus límites de mercado. El tema de la distribución no era así de fácil. Hay una relación muy fuerte con el de la violencia política, sobre todo cuando la desigualdad se da entre grupos, y no solo entre individuos (Stewart, 2009).

La gran pregunta en la América Latina contemporánea se refiere a la relación (iv). Para que una distribución más equitativa sea sostenible, las estructuras económicas y políticas tienen que cohesionarse entre sí de manera que, por ejemplo, la reconfiguración de la estructura econó-

mica construya un apoyo político que posibilite la eficiencia económica y una mayor igualdad social sea coherente con los incentivos a la inversión y la oferta de las capacidades que la estructura económica requiere. Retomaremos el tema de los desafíos que esto plantea en la sección final. Primero debemos demostrar cuán profundamente arraigada ha estado la complementariedad entre la desigualdad y el crecimiento. Consideramos que si no se comprende la «lógica histórica» de los intereses de la desigualdad y el crecimiento, así como la sutil interacción entre lo económico, lo social y lo político, lo más probable es que la desigualdad retome su hegemonía.

El arraigo de una economía política de la desigualdad para el crecimiento. *Crecimiento hacia afuera*

A lo largo del extenso periodo de crecimiento hacia fuera basado en la producción de productos primarios, desde la Colonia hasta la Gran Depresión, el mecanismo clave de la economía política que favoreció el arraigo de la desigualdad fue la necesidad de mano de obra. Esto resulta paradójico, ya que la necesidad implica demanda —y, por lo tanto, mayores precios—, pero la evolución institucional fue el medio para garantizar la disponibilidad de mano de obra barata.

La historia, sin duda, comenzó con la colonización española. En toda América Latina, las grandes extensiones de tierras otorgadas por la Corona a las élites locales, y la necesidad de estas de contar con dinero en efectivo y con mano de obra, establecieron los fuertes patrones predominantes en los mercados de factores que han sido estudiados ampliamente en la literatura socioeconómica, aunque con diversas variaciones. En algunos lugares, la población local fue exterminada eficazmente, lo que favoreció, de manera macabra, una senda de crecimiento un tanto menos desigual después de la Independencia (por ejemplo, en algunos lugares de lo que luego serían parte de Chile, Argentina y Paraguay).

En otros lugares, las estructuras locales de poder mantuvieron elementos de autonomía de las comunidades y de legitimidad de los

líderes indígenas (por ejemplo, en lo que posteriormente se convertiría en Bolivia), mientras que en otros se los asesinó y la renovada diferenciación produjo el fenómeno de los intermediarios, que buscaron ser absorbidos en la cultura criolla-mestiza a expensas de la identidad indígena (como, por ejemplo, en el caso del Perú). La escasez de recursos en el caso de Guatemala por lo menos permitió a las poblaciones indígenas conservar una autonomía relativa en las aisladas tierras altas. Pero estas excepciones no fueron lo suficientemente significativas como para cuestionar la historia general.

En los casos más extremos, los pueblos indígenas fueron físicamente reubicados en nuevos asentamientos para facilitar la administración de impuestos individuales e imponer requerimientos de trabajo. Cuando hubo rebeliones se impuso la represión, con lo cual se produjo una matanza generalizada de los líderes indígenas y la consiguiente exclusión de la élite indígena de la educación. Ello fue facilitado por un sistema de valores que consideraba a los indios como seres inferiores, ya que no eran cristianos. Para los valores de la época, tampoco había nada de malo en la esclavitud, muy extendida por la importación de esclavos de África, sobre todo a Brasil y a toda la zona del Caribe. Los esclavos eran el sector de la población más necesitado y el sometido al mayor número de abusos.

De esta manera, la Colonia creó un poderoso legado institucional. Generó una yuxtaposición profundamente arraigada entre clase y etnia, que es tal vez una de las características más sobresalientes de la desigualdad del siglo XX en América Latina. A lo largo de más de cuatro siglos, América Latina se insertó en la economía internacional como proveedor de materias primas. Las normas del comercio imperial limitaron cuidadosamente cualquier desarrollo de la industria. Las instituciones creadas por la Colonia se centraron en la oferta de mano de obra, sobre todo en el caso de las instituciones que North denomina «informales», incluyendo entre ellas las costumbres, actitudes y prejuicios, así como un tramado de obligaciones que persistieron a lo largo

de la Independencia y que finalmente dieron origen al inicio de una extrema desigualdad en la propiedad de la tierra que todavía era posible observar en el siglo XX.

En el primer siglo de Independencia también fue predominante la necesidad de mano de obra. Los primeros años fueron complejos y se observó una inestabilidad política significativa, pero poco a poco todo el continente fue absorbido por la expansión masiva del comercio mundial, que se vio impulsado por los decrecientes costos del transporte y la creciente demanda de Europa. La consiguiente necesidad de mano de obra produjo tres tipos de respuestas²:

En los países de fronteras abiertas con demanda de productos agrícolas y que no tenían una población indígena o una tradición de la esclavitud, la respuesta fue la inmigración. Así, Argentina, Chile y Uruguay —y Costa Rica, que fue la excepción en América Central— hicieron lo posible por atraer inmigrantes europeos para el desarrollo de la agricultura. La idea inicial de que los inmigrantes se convertirían en pequeños parcelarios, como ocurrió en América del Norte, demostró no ser correcta: la gran cantidad de inmigrantes que vinieron del sur y este de Europa eran menos educados y estaban menos preparados para las tareas agrícolas que sus contrapartes de América del Norte. Llegaron como arrendatarios un tanto reacios, y muchos como trabajadores estacionales. Algunos se regresaron; otros se trasladaron a las ciudades, motivados a menudo por la necesidad de proporcionar educación a sus hijos, y otros más se asentaron en las ciudades, migrando en forma estacional al campo para trabajar en la agricultura³. El resultado fue dramático: entre 1870 y 1913, el precio de la tierra aumentó más de diez veces en Argentina (Bértola, 2011, cuadro 3.12) y la distribución del ingreso fue deteriorándose como consecuencia del cambio en el precio relativo de la tierra y la mano de obra.

² La clasificación es similar a la desarrollada por Cardoso y Pérez Brignoli (1979).

³ Adelman compara los casos de Argentina y Canadá para hacer un contraste.

Un segundo grupo de países —en especial países con economías azucareras, como Brasil, Cuba y varios países caribeños— también recurrieron de manera importante a la inmigración como respuesta, pero con el objeto de reemplazar a los esclavos que durante siglos habían sido la solución para sus necesidades de mano de obra. Los muchos inmigrantes que llegaron a esos países hacia fines del siglo XIX eran en general más pobres y menos educados que los que arribaron a los países ubicados más al sur y fueron absorbidos por una cultura de ex esclavitud. Las relaciones laborales eran espantosas: en Brasil incluso se introdujo una norma en la legislación para impedir que los inmigrantes pudieran ser propietarios de tierras. Las condiciones eran tan lamentables que, en un momento, el cónsul italiano llegó a prohibir más inmigración a Brasil. Se continuó importando mano de obra culí luego de que se aboliera la esclavitud. La mano de obra contratada en Corea fue destinada al cultivo del azúcar y el algodón en el Perú, a la producción de azúcar en Cuba y al cultivo del henequén en México (Bulmer Thomas, 2003, p. 87). Panamá y algunos países del Caribe también utilizaron este sistema⁴.

Otros países (como el Perú, por ejemplo), que eran menos atractivos para los inmigrantes europeos y que poseían una numerosa población indígena, concentraron sus esfuerzos en fortalecer las instituciones para tener a su disposición una población indígena en condiciones de subordinación. Las comunidades indígenas continuaron perdiendo sus tierras, y se mantuvieron y extendieron diversas formas de trabajo forzoso. En los países andinos y en Guatemala se continuó utilizando el trabajo forzado para realizar obras públicas, así como otras muchas formas de explotación mediante mecanismos de servidumbre por deudas o «enganche» y a través de compañías mercantiles. El mecanismo del «enganche» era común: se reclutaba con un adelanto inicial

⁴ En el Perú se siguió importando mano de obra hasta que concluyó el auge del guano, en la década de 1870. En el Caribe el sistema perduró hasta principios del siglo XX.

a una persona como «gancho» para que migrara y luego la deuda se volvía imposible de pagar, ya que en su mayoría los pagos recibidos eran vales que solo podían utilizarse en el almacén de la compañía. La violencia era frecuente como forma de hacer cumplir las obligaciones por deudas o sofocar rebeliones. Aunque con variaciones —en Bolivia se siguió observando una mayor autonomía indígena—, este sistema estuvo ampliamente generalizado.

La variación en el grado y forma de explotación a veces tuvo que ver con la interacción entre las condiciones geográficas y las fuerzas sociales, políticas y económicas. Puesto que la existencia y supervivencia de las poblaciones indígenas se relacionaba en parte con su aislamiento debido a lo accidentado del terreno, la geografía reforzaba a veces la exclusión de esta fuerza laboral de la economía de exportación, sobre todo si la capital estaba en las zonas bajas y la población indígena se encontraba en el altiplano. Este aspecto explica elementos importantes de cuán 'arraigado' estaba este sistema en el caso peruano (Thorp & Paredes, 2010).

La inversión directa que impulsaba la mayor parte del crecimiento de las exportaciones no cuestionó el monopolio terrateniente de la élite, ni por ende su base de poder local. Con cultivos en los que no se daban economías de escala, salvo algunas excepciones, los extranjeros no quisieron tener tierras, lo cual ocasionó que tuvieran una participación no deseada en complicados sistemas de trabajo y complejas relaciones sociales. Cuando se vieron obligados a adquirirlas debido a las deudas contraídas, fueron malas experiencias a las que procuraron poner fin lo antes posible (el caso de Duncan Fox en la agricultura algodонера peruana es ejemplo de ello) (Thorp & Bertram, 1978). Algunos cultivos de exportación requerían que se tuviera la propiedad de la tierra para asegurar la concentración de esta, además de economías de escala y el control de la mano de obra, como en el caso de las plantaciones bananeras. Los correspondientes regímenes laborales fueron opresivos.

La violencia fue, por tanto, parte integrante de las relaciones laborales y contribuyó a reforzar la propiedad de la tierra. El grado y tipo

de violencia variaba en función de la mercancía y de la geografía. La inversión extranjera directa, sobre todo en zonas rurales, acentuó relaciones de trabajo desiguales, presentándose situaciones extremas y bien conocidas, como es el caso de la United Fruit Company en América Central y los campamentos mineros de los Andes.

Las tensiones sociales y la inestabilidad requerían, por supuesto, gastos militares y policiales a costa del gasto social, más aun si había amenazas de invasión e insurrección armada. México —que sufrió una invasión extranjera, revueltas e insurrecciones campesinas regionales— fue un buen ejemplo de ello (Coatsworth, 1988). Estas presiones hicieron que el imperativo inmediato de recaudación de fondos fuera de tal magnitud que hubo que recaudar los impuestos con la mayor eficacia posible, lo que se hizo a través del comercio exterior y a expensas de la creación de instituciones internas. Se trató de una «deformación institucional» que contribuiría a arraigar la desigualdad en las relaciones socioeconómicas y obstaculizaría durante décadas cualquier senda de crecimiento más redistributiva a través de los impuestos.

Lo medular de la economía política de esos años fue, por tanto, que el crecimiento y los intereses de la élite se beneficiaron a través de mecanismos que incrementaron la oferta de trabajo y la desigualdad. Antes que una limitación para el crecimiento, la desigualdad fue funcional para este, tal como en la época colonial. Pero era un crecimiento basado en exportaciones de productos primarios que no solo mantuvo el legado de la Colonia sino que —y esto es aun más importante— fue moldeado continuamente por las relaciones con la economía internacional, la cual a través de los precios relativos de esos años no permitió la adopción de una ruta diferente. Además, la senda económica reforzó y arraigó aún más las desigualdades sociales, políticas y étnicas de la época colonial. La población indígena continuó siendo percibida como inferior; las reformas liberales que implementarían los países recién independizados supusieron un lavado de cara de esas desigualdades: un cambio de forma, pero no un cambio real.

La principal diferencia con el periodo anterior fue que, una vez que concluyeron los más graves episodios de inestabilidad política y de amenaza externa, empezó una etapa en la que se comenzó a invertir en el desarrollo de capacidades, en especial a través de la educación primaria. La inversión en educación fue más notoria en el primer grupo de países, en parte como respuesta a la presión de la población urbana y en gran medida a la de la población inmigrante. El impacto en la alfabetización fue significativo: la tasa de alfabetización comenzó a mejorar diez a quince años después del inicio de la expansión de la educación primaria. El proceso de mejora —que en nuestro primer grupo de países empezó hacia el final del siglo XIX— duró normalmente unos treinta a cuarenta años. La mayor alfabetización reforzó también la expansión de la igualdad política en términos del derecho de sufragio, lo que se produjo también antes en este grupo de países que en el resto del continente (Thorp, 1998, cap. 2).

Los países que se caracterizaban por la gravedad de su inestabilidad política o por una profunda desigualdad social y étnica invirtieron más tarde en educación y tuvieron un menor impacto en términos de alfabetización. Este último punto constituye una parte fundamental del análisis de la desigualdad y demuestra claramente la necesidad de considerar a la desigualdad en toda su diversidad. El Perú puede considerarse un caso emblemático en el que las élites, ansiosas por frenar la amenaza política de las masas indígenas, invirtieron los ingresos de las exportaciones en educación. Sin embargo, como se puede apreciar en el cuadro 1, las tasas de alfabetización en la sierra peruana —donde se concentraba la mayoría de la población indígena— apenas habían mejorado en 1940 como consecuencia de la incapacidad para hacer frente tanto a la estructura de poder dominante como a la cultura de discriminación y prejuicios⁵.

⁵ A través de un análisis innovador, Frankema (2009) muestra cómo los países latinoamericanos, en general, eran más propensos a tener tasas más altas de deserción escolar y tasas más bajas de educación primaria completa que las de otras partes del mundo. Aunque sus datos son a partir de 1950, es razonable suponer que el mismo fenómeno estuvo presente en años anteriores.

Resumiendo las características fundamentales de la economía política de los años del *boom* de las exportaciones, podemos afirmar que el aumento de la desigualdad era universal, y esto era así porque la desigualdad era funcional al tipo de crecimiento derivado del mercado internacional. Algunos países —principalmente aquellos de fronteras abiertas ubicados en las zonas templadas— se beneficiaron de cierta disminución en el grado de la desigualdad a través de la educación, y posiblemente a través del sufragio, pero incluso en estos casos la alta desigualdad en la propiedad de la tierra y el poder político llevaron tanto a un deterioro como a un elevado grado de desigualdad.

La desigualdad a mediados del siglo XX

Como es bien sabido, estos fueron los años de apogeo de un proceso industrial orientado hacia el mercado interno en los países más grandes de América Latina, tras el colapso del mercado internacional en 1929 y con el renovado impulso que la Segunda Guerra Mundial generó para algunos productos primarios —aunque no para todos—, además de cortar suministros esenciales. Asimismo, en los años posteriores a la posguerra, Estados Unidos se negó a proporcionar la ayuda del Plan Marshall a América Latina, renovando con ello el estímulo para que se volcaran hacia el mercado interno.

Podría pensarse, por tanto, que la economía política de la desigualdad podría haberse centrado en la evidente necesidad de desarrollar un mercado interno con un tamaño y dinamismo considerables, generando políticas públicas orientadas hacia la redistribución. Sin embargo, esta sería una conclusión errada. Por el contrario, la preexistente desigualdad en sus dimensiones económicas y políticas *moldeó y enmarcó* la forma que adquirió el crecimiento industrial, *reforzándola* posteriormente a su vez, ya que la nueva expansión industrial fue una expansión en el uso de capitales, basada en tecnología importada que demandaba un uso intensivo de capitales.

La inversión extranjera directa tuvo un papel importante, con su «salto arancelario» como estrategia clave para mantenerse y eludir el proteccionismo. Este periodo ilustra, por lo tanto, la segunda de las cuatro relaciones posibles que hemos señalado. Hubo muchos elementos positivos en el proceso. Destacan, por ejemplo, la importante inversión destinada a la construcción de instituciones para desarrollar una economía moderna; la administración de los ingresos y finanzas públicos; el desarrollo de la banca, así como inversiones serias en políticas sociales. Asimismo —y especialmente en el Cono Sur—, el proceso de industrialización sirvió de base y estimuló el surgimiento de un movimiento obrero organizado, factor importante en la promoción de una mayor igualdad. La región experimentaba un fuerte crecimiento, y los países con economías políticas más coherentes⁶ (Brasil, Chile, Colombia) empezaban a encontrar su camino hacia un mayor desarrollo a través de un renovado estímulo para las exportaciones industriales y una «apertura» moderna cuando la crisis de la deuda puso fin a dicha experiencia (la situación había cambiado previamente en Chile por el giro político que adoptó el país).

Entretanto, la falta de un adecuado empleo urbano, combinada con el rápido crecimiento demográfico y la migración a las ciudades, configuraba la nueva característica clave de la economía política de la desigualdad de posguerra: la informalidad urbana. La experiencia de cada país varió en función de su estructura económica y del dinamismo del sector moderno (García & Tokman, 1984), pero el fenómeno común a todos fue el claro aumento del subempleo urbano desde 1950 hasta 1980. En ese último año, el subempleo alcanzó alrededor del 40% de la población

⁶ La tesis de Thorp (1998) es que la «coherencia» de la economía política, que radica sobre todo en una buena relación funcional entre los sectores público y privado, no afectaba en absoluto la redistribución del ingreso y, por lo general, se orientaba a mantener el *statu quo*. La historia económica de las exportaciones, sobre todo en los casos de Brasil y Colombia, mostraba una coherencia inusual en la relación público-privada y la consecuente capacidad de gestión de políticas públicas, especialmente en el caso de políticas de nivel macroeconómico, mientras que la distribución del ingreso empeoraba, aun cuando esto último no era algo que afectara a las élites.

económicamente activa, lo cual si bien permitió que en el corto plazo el ingreso de los sectores más pobres fuera algo mayor de lo que podría haber sido, con seguridad tuvo consecuencias negativas en el largo plazo.

Una consecuencia adicional fue que las medidas de seguridad social de la fuerza laboral —vacaciones remuneradas, cobertura de salud por enfermedad, etcétera— se vieron constantemente socavadas en su impacto sobre la desigualdad, ya que habían sido diseñadas solo para los trabajadores formales, es decir, exclusivamente para quienes con el tiempo conformarían la élite de la fuerza laboral. El importante papel que continuaba desempeñando la inversión extranjera directa también implicaba presiones en el sentido de no cuestionar el *statu quo*. El alcance limitado de las políticas sociales en lo que respecta a la desigualdad también fue producto de su sesgo urbano, como se evidenció de forma particularmente clara en el campo de la salud. Cuando la lógica de control de epidemias dejó de ser el principal impulsor del gasto en salud, este se empezó a destinar a los grandes hospitales de los principales centros urbanos y no a la atención primaria de salud en el nivel local.

Cuba fue la excepción, ya que se dio gradualmente prioridad a salud y educación después de la Revolución. Como hemos mencionado anteriormente, Cuba ha sido el único país que logró una mejora sustancial en la distribución del ingreso, creando también en el proceso una capacidad exportable en atención de salud (Mesa Lago, 2000).

Dos ámbitos de políticas públicas que tuvieron cada vez mayor importancia entre 1950 y 1970 fueron la reforma agraria y la reforma fiscal. Ambas fueron promovidas por fuerzas externas, sobre todo por la Alianza para el Progreso, una iniciativa de política exterior estadounidense como reacción a la amenaza que planteaba el éxito de la Revolución Cubana.

La reforma agraria contó con distintos grados de apoyo interno. Se lograron algunas medidas importantes, sobre todo en Chile, pero en general, la desigualdad política socavó con facilidad incluso aquellas medidas de la reforma agraria que habían sido bien diseñadas. No

obstante su título, *Journeys toward Progress* de Hirschman (1968) sigue siendo el estudio clásico de cómo las reformas pueden convertirse en no-reformas. El autor describe cómo brilla el agua contenida en las represas del noreste brasileño a la luz de la luna, mientras que las tierras aledañas en la parte baja siguen sufriendo por la falta de irrigación debido a que no se tomaron medidas de expropiación efectivas⁷.

La reforma agraria tampoco abordó el tema de la desigualdad de género: las mujeres fueron ignoradas en general en la legislación de la reforma. En la cultura dominante, leyes tales como aquella que designaba a uno de los miembros de la familia como el único beneficiario de la reforma fueron discriminatorias con las mujeres. La mujer no formaba parte de los órganos de toma de decisiones de las distintas formas de organización corporativa que se crearon con la reforma agraria (Deere, 1985).

El impacto real de la reforma fiscal también podría haber sido anulado por la evasión tributaria (véase Hirschman para el caso de Colombia) o simplemente podría omitirse en el análisis, pues la disponibilidad de dinero del exterior resultó suficiente en el corto plazo, además de ser políticamente menos amenazante. La dependencia de flujos externos de capitales agravó la política de «no hacer olas». En este sentido, las presiones sociales, que eran reales, fueron reprimidas cada vez con mayor fuerza, con dictaduras militares o con regímenes conservadores cuando fueron elegidos formalmente. Las organizaciones se debilitaron significativamente y los movimientos sociales tuvieron enormes dificultades para lograr cierta coherencia ante la represión.

De manera que, aun cuando los datos no sean definitivos, se puede concluir que si bien la distribución del ingreso no empeoró, tampoco mejoró radicalmente. En el ámbito político, los impulsos positivos subyacentes generados por el crecimiento de la población, el sufragio

⁷ En la página 47, cita referida al preámbulo de uno de los numerosos proyectos de ley de riego.

universal y la inversión en educación y el desarrollo de capacidades se vieron suavizados en su impacto en la desigualdad. La distribución del ingreso dejó de ser «funcional» en las economías más grandes, pero moldeó y fue a su vez moldeada por la industrialización en un proceso que se reforzaba a sí mismo. La implicación a largo plazo que esto conllevaba para el crecimiento no fue percibida en el corto plazo.

Los años posteriores a la crisis de la deuda

No vamos a analizar directamente la década de 1980 para entender la economía política de la distribución y el crecimiento, ya que, como es bien sabido, esos años no forman parte de una historia de crecimiento económico. La distribución del ingreso se convirtió en la variable fundamental que permitió un ajuste en la mayoría de países y los coeficientes de Gini aumentaron significativa y ampliamente. La importancia de esta década para nuestro análisis está en el resultado indirecto que generó: el cambio de paradigma.

Inicialmente se llegó a una versión un tanto ingenua del modelo neoliberal que muy lenta y gradualmente fue llegando a conciliarse con la necesidad de invertir en las instituciones, formales e informales, para que el mercado funcione bien. Entretanto, se han producido cambios que afectan gravemente a aspectos que sí debemos tener en cuenta en nuestro análisis, como son el debilitamiento del rol del Estado y la «eliminación de obstáculos para el mercado», tales como la protección de los trabajadores en el mercado laboral. Durante esa década se fue haciendo evidente para muchos analistas que se necesitaba un enfoque totalmente diferente que se concentrara en el desarrollo de capacidades—tanto en el Estado como en la fuerza laboral— y en el empleo productivo para que el crecimiento y la igualdad pudieran ir de la mano. Sin embargo, el profundo desafío implícito en ese cambio no fue tenido en cuenta, incluyendo la necesidad de cambiar las actitudes y los mecanismos de toma de decisión de la burocracia tradicional para que fuera así capaz de apoyar políticas de oferta más efectivas.

Por otro lado, resulta interesante constatar que poco a poco se fueron presentando algunas sorpresas democráticas. En el año 2007, se podría haber afirmado que ocho países tenían gobiernos comprometidos seriamente con un cuestionamiento del *statu quo* en beneficio de los sectores menos favorecidos (Cornia & Martorano, 2011). Para entonces, muchos países realizaban ya elecciones de los gobiernos municipales.

Varios países experimentaron entonces la primera clara reversión del nivel de desigualdades que se haya registrado alguna vez. En catorce de los dieciocho países estudiados por Cornia y Martorano (2011), la distribución del ingreso había mejorado entre los años 2003 y 2007. Las causas fueron en parte coyunturales —un crecimiento rápido debido a los precios internacionales— y en parte el resultado de la maduración de varias políticas sociales aplicadas cuyo impacto sobre la pobreza y la desigualdad comenzó a evidenciarse (Gasparini & Lustig, 2011; Cornia & Martorano, 2011; sobre el tema de políticas sociales, véanse Ferreira & Robalino, 2011 y Uthoff Botka, 2011; y sobre el caso peruano, véase Mendoza en el siguiente tema de este volumen).

Algunos estudios recientes de enorme relevancia sugieren una relación tanto estadística como de economía política entre una mayor democracia, la adopción de nuevas políticas redistributivas y el impacto sobre los indicadores que miden la desigualdad (Huber *et al.*, 2006; Cornia & Martorano, 2011). Sin embargo, no podemos llegar a conclusiones definitivas sobre la sostenibilidad de los análisis de economía política realizados, porque en varios casos —y, en particular, en el caso del Perú— el crecimiento viene siendo impulsado por las industrias extractivas, productos notoriamente malsanos en términos de la economía política.

Ni siquiera hoy en día los responsables de implementar políticas alcanzan a comprender la gravedad del problema económico y político generado por la interacción entre las políticas sociales orientadas a la redistribución y la desagradable realidad de la descentralización o del fracaso de esta. Incluso aquellas políticas bien intencionadas que cuentan con apoyo y con una articulación nacional se estancan cuando

tienen que ser ejecutadas en contextos locales en los que se combinarán la incompetencia y la falta de voluntad política para frustrar la intención de llevarlas a cabo. Además, en un importante número de países, el debilitamiento de los partidos políticos durante muchos años ha dejado un vacío institucional, debido a lo cual se ha elegido a *outsiders* sin partidos que con frecuencia terminan defraudando a los ciudadanos. Y la reciente violencia política o la amenaza de esta facilitan la justificación de las políticas represivas.

CONCLUSIÓN

La ubicación del Perú en este contexto es el desafío que nos planteamos para el resto de este libro. Tenemos que evaluar las cifras meticulosamente, ya que, como hemos demostrado, una recuperación liderada por las industrias extractivas no suele conducir a una mejor distribución. La debilidad institucional que se observa en el ámbito local sugiere solo escepticismo. En conclusión, sugerimos tres temas importantes que constituyen importantes desafíos.

En primer lugar, como hemos venido sugiriendo en el presente trabajo, la sostenibilidad política de un cambio en la distribución del ingreso debe tener un correlato tanto político como estructural, lo cual puede lograrse de distintas maneras. Puede darse a través de la «sintonía» de mejores oportunidades y mejoras en la productividad: el nuevo papel que se estaría desarrollando en Uruguay para los sindicatos se adecúa a esta situación. Otra posibilidad es que se dé a través de mejoras en la salud producto de los avances tecnológicos y que generen también ventajas competitivas: con muchas dificultades, Cuba ha sido capaz de innovar en este sentido. Y puede ser también a través de mercados «nicho» a partir de las PYME, que es posiblemente la ruta que Bolivia viene adoptando. Hay una infinidad de variaciones por explorar. Pero cierta forma de «sintonía» contribuiría en forma importante a consolidar el nuevo patrón.

El segundo desafío es el que se refiere a la educación y las oportunidades de empleo. Sabemos que la expansión de la educación es beneficiosa, no obstante que aquí nos hayamos planteado serias preocupaciones en torno a la necesidad de considerar también la estructura social en la que está inserto el sistema educativo. Pero igualmente serio es el tema de las oportunidades económicas, no necesariamente empleos en el sentido antiguo, sino más bien oportunidades. Los datos que proporciona Mendoza en el artículo incluido en este volumen ilustran el problema de la heterogeneidad estructural: cómo desarrollar oportunidades en dicha estructura constituye todo un reto y a esto no se le da la debida importancia en los debates actuales.

El tercero es una profunda preocupación en el caso peruano: las capacidades y estructuras locales. Décadas de desarrollo centralizado han hecho que la economía y la política se concentren en Lima. Además, la geografía de la sierra y de la selva complejizan el problema de la integración. La descentralización formal y la extensión de la democracia a nivel local son logros importantes, pero el desarrollo de capacidades y de «formas de hacer las cosas» requieren una muy especial atención para que los beneficios de la bonanza económica se plasmen en un desarrollo viable.

Cuadro 1. Perú: Tasas de analfabetismo^(a) por región^(b)
(Porcentaje de la población adulta)

Año	Lima	Otras costa	Sierra norte y sierra central	Sierra Sur	Selva
1876	45,4	74,0	85,8	91,8	85,8
1940	10,6	40,6	66,2	79,8	51,0
1961	10,5	28,3	50,8	61,8	39,3
1972	10,3	23,0	43,8	49,6	34,4

Fuente: Thorp y Paredes 2010, a partir de información de los Censos Nacionales.

Notas: (a) Tasas de analfabetismo: I_{1876} = no lee ni escribe / población total; I_{1940} y I_{1961} = no lee ni escribe y mayor de 6 años / población mayor de 6 años; I_{1972} = no lee ni escribe y mayor de 5 años / población mayor de 5 años. (b) Véase la definición en la fuente utilizada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D., S. Johnson, & J. Robinson (2001). The colonial origins of comparative development. *American Economic Review* 91(5), 1369-1401.
- Acemoglu, D., S. Johnson, & J. Robinson (2005). Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. En Aghion, Ph. y S. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*. North Holland: Elsevier.
- Álvarez, J., L. Bértola & G. Porcile (ed.) (2007). *Primos ricos y empobrecidos: crecimiento, distribución del ingreso e instituciones en Australia-Nueva Zelanda vs. Argentina-Uruguay*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Bértola, L., C. Castelnovo, J. Rodríguez Weber & H. Willebald (2009). Between the Colonial Heritage and the First Globalization Boom: On Income Inequality in the Southern Cone. *Journal of Iberian and Latin American History, Revista de Historia Económica*, 28(2), 307-341.
- Bértola, L. & J. Williamson (2006). Globalization in Latin America before 1940. En Bulmer-Thomas, V., Coatsworth, J. y Cortés Conde, R. (eds.), *The Cambridge Economic History of Latin America*, Vol. II (pp. 11-56). Cambridge: Cambridge University Press.
- Bértola, L. (2011). Institutions and the Historical Roots of Latin American Divergence (a ser publicado próximamente). En Ocampo J. A. y Ros J. (eds.), *The Oxford Handbook of Latin American Economics* (capítulo 2). Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- Bértola, L. & J.A. Ocampo (2010). *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la Independencia*. Madrid: SEGIB.
- Bulmer-Thomas, V. (1994). *The Economic History of Latin America Since Independence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bulmer-Thomas, V., J. Coatsworth & R. Cortés Conde (eds.) (2006). *The Cambridge Economic History of Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press
- Cárdenas, E., J.A. Ocampo & R. Thorp (eds.) (2000). *An Economic History of Twentieth Century Latin America* (tres volúmenes). Londres y Basingtoke: Palgrave.

- Cardoso, C. F. S. & H. Pérez Brignoli (1979). *Historia Económica de América Latina*. Barcelona: IBIL.
- Coatsworth, J. H. (2005). Structures, Endowments, and Institutions in the Economic History of Latin America. *Latin America Research Review* 40(3), 126-144.
- Coatsworth, J. & A.M. Taylor (1998). *Latin America and the World Economy since 1800*. Cambridge: Harvard University Press.
- Cornia, G.A. & B. Martorano (2011). External shocks, policy changes, and income distribution: Latin America during the last decade. En Fitzgerald, E.V.K., J. Heyer J. y R. Thorp, *Overcoming Inequality and Poverty*. Londres y Basingstoke: Palgrave.
- Deere, C.D. (1985). Rural women and state policy: the Latin American experience. *World Development* 13(9), 1037-1053.
- Engerman, S. & K. Sokoloff (1997). Factor Endowments, Institutions and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States. En Haber, S. (ed.), *How Latin America Fell Behind*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Ferreira, F.H.G. & D. Robalino (2011). Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations. En Ocampo, J.A. y J. Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*. Oxford y Nueva York: OUP.
- Fitzgerald, E.V.K. (2008). Economic Development and Fluctuations in Earnings Inequality in the very long run: The evidence from Latin America 1900-2000. *Journal of International Development*, 20, 1028-1048.
- Fraginals, M.M. (1986). Plantation economies and societies in the Spanish Caribbean, 1860-1930. En: Bethell L. (ed.), *Cambridge History of Latin America* Vol IV. Cambridge: COU.
- Frankema, E. (2009). *Has Latin America Always Been Unequal? A comparative analysis of asset and income inequality in the long twentieth century*. Leiden y Boston: Brill.

- Frankema, E. (2009a). The expansion of mass education in twentieth century Latin America: a global comparative perspective. *Revista de Historia Económica, Journal of Latin American Economic History*, XXVII(3), 359-395.
- García N. & V. Tokman. Transformación ocupacional y crisis. *Revista de la CEPAL*, 24.
- Gasparini, L. & N. Lustig (2011). The Rise and Fall of Income Inequality in Latin America. En Ocampo, J.A. y J. Ros (ed.), *Handbook of Latin American Economics*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- Gootenberg, P. (ed.) (2010). *Indelible Inequalities in Latin America: insights from history, politics, and culture*. Durham: Duke University Press.
- Haber, S. (ed.) (1997). *How Latin America Fell Behind. Essays on the Economic History of Brazil and México, 1800-1914*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Hirschman, A.O. (1968). *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-making in Latin America*. Nueva York: Greenwood.
- Huber, E., F. Nielson, J. Pribble & J.D. Stephens (2006). Politics and Inequality in Latin America and the Caribbean. *American Sociological Review*, 71, 943-963.
- Mesa-Lago, C. et al. (2000). *Market, Socialist and Mixed Economies: Comparative Policy and Performance in Chile, Cuba and Costa Rica*. Baltimore y Londres: Johns Hopkins Press.
- Milanovic, B., P. Lindert & J. Williamson (2007). Measuring Ancient Inequality. *Policy Research*. The World Bank Development Research Group Poverty Team Working Paper Series 4412.
- Ocampo J. A. & Ros J. (eds.) (2011). *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- Palma, José Gabriel (2003). National inequality in the era of globalization: what do recent data tell us? En Jonathan Michie (ed.), *The Handbook of Globalisation*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Portes, A. & R. Schauffler (1993). Competing Perspectives on the Latin American Informal Sector. *Population and Development Review*, 19(1) 33-60.
- Prados de la Escosura, L. (2009). Lost Decades? Economic Performance in Post-Independence Latin America. *Journal of Latin American Studies* 41, 279-307.
- Reygadas, L. (2010). The Construction of Latin American Inequality. En P. Gootenberg (ed.), *Indelible Inequalities in Latin America: insights from history, politics, and culture*. Durham: Duke University Press.
- Thorp, R. (1998). *Progress, Poverty and Exclusion: an Economic History of Latin America in the Twentieth Century*. Washington DC: Interamerican Development Bank.
- Thorp, R. & G. Bertram (1978). *Peru 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*. Nueva York: Macmillan-Columbia University Press (publicado también en español).
- Uthoff Botka, A. (2011). Social security reforms in Latin America. En Ocampo, J.A. y J. Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*. Oxford y Nueva York: OUP.
- World Bank (2003). *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Washington DC: Banco Mundial.
- Williamson, J. (1999). Real wages Inequality and Globalization in Latin America before 1940. *Revista de Historia Económica* 17, número especial.
- Williamson, J. (2009). Five Centuries of Latin American Inequality. *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 28(2), 227-252.

Comentario a Rosemary Thorp: Estabilidad y disminución de la desigualdad

Felipe Ortiz de Zevallos

En abril de 2010 se asumía que la economía de América Latina iba a crecer aproximadamente 4%, una recuperación de las cifras negativas del año 2009. Las últimas proyecciones sin embargo, son incluso más favorables. Se estima un crecimiento de 4,5%, casi de 5%, es decir, unas cifras cercanas a las previas a la crisis de 2008-2009. Si bien América Latina fue afectada por la crisis financiera global, la está soportando con una resistencia inusual y con una fortaleza que a muchos sorprende.

Por el contrario, el plan de ajuste que se ha anunciado en Reino Unido y otros países europeos casi podría merecer el adjetivo de «feroz», similar a nuestros planes de ajuste fiscal en las décadas de 1970 y 1980. La región, en cambio, viene recuperándose más rápido que las economías más desarrolladas y sin poner demasiado en peligro —como ha señalado Rosemary Thorp— el progreso alcanzado en la búsqueda de algunos objetivos de largo plazo. La pregunta principal, mirando al futuro, sería: ¿cuánto va a durar la recesión global? Hace poco, los bancos irlandeses debieron ser rescatados de una grave crisis de insolvencia

y Grecia tuvo hace algunos meses un riesgo de incumplimiento en sus pagos. No sabemos bien lo que este proceso pueda finalmente significar en el esfuerzo de ajuste fiscal que tiene que hacer el resto de los países europeos para recuperar los límites de déficit establecidos en el marco de los acuerdos de la integración económica europea.

Otra buena pregunta en el caso de América Latina es: ¿qué capacidad tienen sus países para estimular sus economías con políticas sostenibles en el tiempo? Aunque pueda pecar de optimista, considero que el Perú es el país que muestra el mayor potencial. No estoy tan convencido, por ejemplo, de cuán sostenible sea la actual recuperación en Argentina. En los próximos años, de otro lado, un cambio interesante a escala regional va a ser la creciente presencia de China y el impacto que dicha potencia tendrá en términos de comercio, finanzas o relaciones internacionales. Otro tema relevante en la región es el riesgo de una mayor apreciación en sus monedas, lo que viene afectando a varios países, incluyendo al Perú, aunque en menor grado en nuestro caso. Todos estos factores influirán sobre cuán sostenible pueda resultar la recuperación regional. Un comentario adicional es que esta vez les ha ido mejor a los países que abrieron sus economías que a los que no: estos muestran una mayor vulnerabilidad. En la lista de las economías a las que les va mejor —México, Chile, Colombia, Perú y Brasil— son mayoría las de economía relativamente abierta.

Indicadores de desigualdad

Hay beneficios de largo plazo que se vienen registrando en la región. Por ejemplo, la diversificación de sus exportaciones, tanto en composición como en destino. Por otro lado, el manejo bancario en los principales países ha sido bastante prudente y muy superior, por ejemplo, al de los países de Europa del Este. En el marco de una política económica responsable y sostenible, la distribución social constituye un problema bastante complejo. El Gini ha evolucionado en América Latina, desde

cincuenta y tantos para arriba en un inicio, y luego para abajo. Hay que recordar que un Gini de 00 significa que todo el mundo tiene lo mismo y que un Gini de 100 implica que una persona monopoliza todo y que al resto no le queda nada.

El país con mejor distribución en el mundo es Suecia, con un Gini de 23, aunque con los recientes planes de ajustes europeos de repente aumente un poco. El más desigual — por cierto hay países africanos que muestran una distribución peor que la de América Latina— es Namibia, con un Gini de 70. Y para comparar distintos lugares, Estados Unidos tiene un Gini de 45; Europa y Canadá, un Gini de 32 en promedio. En 1980 China tenía un Gini cercano a 30 —como Canadá o Europa—, pero ahora lo tiene de 45. Es decir, China es actualmente tan desigual en su distribución como Estados Unidos a pesar de estar gobernado por un partido comunista. El Perú tiene un Gini de 52; curiosamente Chile está por encima de nosotros, lo mismo que Brasil, Colombia y Bolivia. Por su parte, los países más cercanos a Estados Unidos en la región son Argentina, con 46 de Gini, y Costa Rica con 48.

Características de la desigualdad

Como menciona la Dra. Thorp, hay una pregunta acerca de cuán válida es esta información y cuán relevante resulta para el análisis. Es evidente que el proceso de globalización genera presión para una mayor desigualdad: la genera incluso en cocineros, cantantes de ópera y jugadores de fútbol. Cuando Alberto Terry o Lolo Fernández jugaban fútbol en el Perú, probablemente su remuneración mensual era el doble o el triple de las del resto de los jugadores. En este momento, en cambio, las estrellas del fútbol o los mejores artistas peruanos, debido a que cuentan con un mayor acceso a un mercado global más rico, multiplican su ingreso: ganan mucho más que el promedio del resto, sin que eso necesariamente sea mal visto por la sociedad.

En Cuba, en cambio, hoy todos son empleados estatales y ganan el mismo sueldo. El Gini, a pesar de ello, es de aproximadamente 30 y no de 00. Sin embargo, el gobierno cubano va a despedir al 10%, de la PEA. ¿Para qué? ¿Para que vayan a hacer pequeños negocios! ¿Qué va a pasar con el Gini cubano? Va a subir marginalmente. Hay momentos en que las sociedades se pueden entrapar así, y hay casos en que el único camino de salida pasa por una mayor desigualdad. Durante la última década, China ha aliviado la pobreza, a pesar de un mayor Gini y una creciente desigualdad.

Evidentemente la desigualdad tiene que ver con la lucha contra la pobreza y con la eficiencia en la implementación de los instrumentos específicos que se usen para tal propósito. Por ejemplo, si se revisa el avance logrado por América Latina en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, este ha sido moderado respecto de la pobreza extrema; con relación a la nutrición global, también moderado; en lo que respecta a la nutrición, moderado; en conclusión de la primaria, alto; en mujeres en los parlamentos, moderado; en mortalidad infantil, moderado; en mortalidad materna, alto; en acceso al agua potable, alto; pero en acceso a saneamiento, bajo. Hay un desbalance en la implementación. Los políticos latinoamericanos no hacen obras de desagüe: les resulta poco atractivo. Para los candidatos a alcalde, la obra en desagüe es fea, porque no se inaugura con prensa ni con placa.

Por consiguiente, cuando uno revisa los datos de América Latina, en muchas cosas le ha ido bien durante la última década, tal como afirma la doctora Thorp. Curiosamente el avance relativo del Perú se parece bastante al de América Latina. Es decir, el Perú tiene una mejora moderada en pobreza extrema; elevada en nutrición y en conclusión de la primaria; moderada en mujeres en el parlamento y moderada en mortalidad infantil, pero baja en acceso a agua potable y saneamiento. Es decir, nuestros municipios y gobiernos regionales son ineficientes en los temas de agua y desagüe, que no son, ciertamente, los más caros ni los más difíciles de resolver.

Este es un tema de capacidades locales de gestión, de cómo avanzar en algo que resulta tan fundamental para reducir la desigualdad. Porque evidentemente muchas veces, con un criterio urbano, decimos que la desigualdad está marcada por la diferencia entre el niño que nace con todas las oportunidades en Miraflores y el niño que enfrenta las dificultades y desafíos de nacer en El Agustino. En realidad, el problema fundamental es la diferencia entre el niño de El Agustino y el niño rural de Huancavelica. Esta diferencia es mucho más dramática que la existente entre los distintos escalones urbanos, por pronunciados que estos sean.

Por otro lado, es curioso que en la década de 1970 no avanzáramos tanto, a pesar de que había gobiernos con políticas distributivas más radicales, y ahora sí avanzamos más, a pesar de que la dedicación de los gobiernos a estas políticas sociales pareciera menos comprometida. Ello obedece, creo yo, a una ventana generada por los cambios en el crecimiento poblacional que se han dado al interior de los distintos sectores sociales. Hace treinta o cuarenta años, probablemente los sectores A y D tenían una diferencia significativa en su tasa de crecimiento poblacional: la D muy por encima de la A. Hoy en día, el crecimiento relativo en todos los sectores es menor y, lo que es especialmente importante, más parejo.

Creo también que la revolución digital puede ayudar mucho en esta lucha por generar mayores oportunidades en sociedades que van a resultar más y mejor conectadas. Las brechas del territorio, entre las etnias, serán menores con una herramienta tecnológica de la que hace tres o cuatro décadas carecíamos.

Por lo tanto, sí creo que es posible romper con esa transmisión intergeneracional de la desigualdad, que es la que genera una búsqueda de propuestas políticas contrarias al sistema, que muchas veces resultan ilusas porque al final no terminan sino perpetuando la desigualdad. Yo creo que esta puede seguirse atenuando durante los próximos años en América Latina. Creo que los próximos veinte años van a parecerse

más a los últimos diez de consolidación en los avances sociales, que a las décadas que describió la doctora Thorp entre los años 1970 y 1990, cuando hubo un gran retroceso a pesar del mayor radicalismo político. Recién a partir de la década de 1990 se logra esta mayor estabilidad regional, que es lo que ha permitido un mayor crecimiento y una mejoría respecto de la pobreza y de la desigualdad.

Comentario a Rosemary Thorp:
Razones de la desigualdad

Javier Iguíñiz

A partir del ensayo de la doctora Rosemary Thorp, quiero reflexionar sobre cuatro puntos. Mi primer comentario se refiere a los coeficientes Gini de los años 1980 y 1990. Leyendo la literatura al respecto, tengo la impresión de que un factor que está prácticamente ausente en los estudios que se están haciendo para explicar la trayectoria de la distribución del ingreso en América Latina es la serie de políticas de estabilización en principio antiinflacionarios durante esa época.

Primer punto: deterioro en el coeficiente Gini

Las medidas para bajar la inflación que tenían como criterio dominante la reducción de la demanda agregada porque se consideraba que la inflación era resultado de un exceso de demanda tenían como consecuencia el deterioro del poder adquisitivo de la población —especialmente de los asalariados— y, por lo tanto, creo que tales medidas pueden servir para explicar el deterioro en el coeficiente Gini. Con toda seguridad, la distribución funcional del ingreso empeoró. Es común recurrir, por

ejemplo, a la desigual calidad de la educación, pero a costa de dejar de lado los análisis más tradicionalmente económicos, que en mi opinión todavía tienen bastante que decir para entender el porqué de ese aumento observado en la desigualdad.

Lo que resulta más común para entender el pasado próximo en los estudios recientes es que muchas veces se han dedicado a fundamentar por qué las reformas institucionales estructurales impulsadas por el Banco Mundial y muchos gobiernos tuvieron un efecto positivo —o, en el peor de los casos, neutro— sobre importantes variables económicas. Creo que ese es el objetivo de una buena parte de los estudios debido a la llamada «decepción» que las reformas estructurales han producido en América Latina, al no contribuir a tasas de crecimiento iguales o mayores a las de los años 1960 o 1970. Por ello, tienden a evitar una mirada a lo que la profesora Thorp dijo sobre «desigualdades funcionales del ingreso». Yo creo que una mayor desigualdad fue funcional para reducir la inflación con los métodos que se escogieron para hacerlo.

Segundo punto: razones económicas de la desigualdad

Mi segundo punto es el relativo a la pregunta que hace la profesora Thorp: ¿cómo salir de la crisis con una reducción sostenible de la desigualdad? Sin duda es una cuestión muy difícil a la que no podemos hacer plena justicia. La pregunta me recordaba estudios recientes sobre la ligera reducción de la desigualdad en los últimos años que han sido presentados y que acabo de escuchar recientemente en un foro de aniversario de Grade. Estos muestran con bastante claridad que lo que explicaría la reducción de la desigualdad en América Latina, y también en el Perú, es la evolución de los ingresos no laborales. Más bien, los ingresos laborales propiamente dichos no habrían registrado una menor desigualdad. Por ello, de nuevo vuelvo al tema que ya he mencionado antes, y es que creo que todavía nos faltan estudios estrictamente económicos para ver por qué es tan resistente la desigualdad en la distribución personal del ingreso. ¿Están relacionadas la desigualdad

funcional y la personal? ¿Es sostenible esa ligera reducción de desigualdad que hemos registrado en los últimos años?

Si es cierto, como parece ser, que los ingresos no laborables son los factores principales en esa reducción, temo que esos ingresos no laborales no sean tan sostenibles a futuro como lo serían si se tratara de ingresos laborales. En contextos de baja inflación es más difícil cambiar la distribución del ingreso desde la economía tan rápidamente como ocurrió en los años 1980 y parte de la década de 1990, en un contexto de grandes variaciones de precios y de precios relativos y de ingresos reales y salarios reales. Esto supone preguntarnos más específicamente: ¿cómo logramos hacer que la economía haga su trabajo en la reducción de la desigualdad? De ese modo complementaríamos la reducción de la desigualdad que viene por factores al parecer no tan económicos sino más de tipo social, transferencias de ingresos, etcétera.

Al respecto, están empezando a hacerse estudios sobre la economía y el mercado laboral basados en encuestas de hogares que pueden ayudar a ese objetivo. Tenemos los trabajos de Javier Herrera, así como una investigación reciente de José Rodríguez y un equipo de economistas, que nos han mostrado, entre muchas otras cosas, que la desigualdad entre el sector formal y el sector informal en valor agregado por trabajador —en productividades, digamos— es de tal magnitud que resulta muy difícil que la desigualdad estrictamente económica cambie mucho, porque quienes están compitiendo desde pequeñas y microempresas con empresas medianas y más grandes están en enorme inferioridad de condiciones para salir adelante y acumular.

Por ejemplo, la cifra para la actividad manufacturera formal es diez veces mayor que el valor agregado por trabajador de las empresas informales. No todas las empresas de una rama de actividad compiten directamente entre sí. A veces tienen relaciones de articulación, de suministro o abastecimiento de piezas, insumos, etcétera. No puedo entrar al detalle de qué significa cada tipo de relación y, por ejemplo, el papel de la intermediación para una eventual mejora en la distribución

del ingreso, pero insistiré en que en la manera de competir hay también una agenda de investigación para entender el alto nivel y la persistencia de la desigualdad.

Tercer punto: la mejora de la educación

En tercer lugar, el tema de la educación es crucial y la profesora Thorp ha sido muy clara. Mejorar la educación no resuelve el problema si no hay simultáneamente oportunidades de empleo, posibilidades de usarla. Es más, podríamos decir que en el Perú una de las explicaciones del surgimiento de Sendero Luminoso es la mejora en la educación en términos de la extensión de la cobertura educativa hacia lugares donde no se ofrecían simultáneamente oportunidades de usarla por carecer de puestos de trabajo adecuados, debido a la falta de inversión descentralizada. Es una hipótesis discutible, pero razonable como posibilidad para entender el asunto.

Dos factores causales aparecen en la discusión sobre educación y desigualdad económica en este momento. Uno señala que la extensión de la cobertura es un factor que ha contribuido —o puede haber contribuido— a la reducción de la desigualdad en los últimos años. Pero, por otro lado, sale cada vez más a discusión algo que no sabemos todavía cómo investigar bien: la enorme —y aparentemente mayor— desigualdad en la calidad de la educación. Entonces, entre el factor positivo de la cobertura y el factor negativo de la desigualdad en calidad, los argumentos más comunes terminan siendo influidos principalmente por este segundo rasgo para sustentar algo que ya ha sido mencionado en la conferencia, y es considerar que la educación actual no forma parte de la solución sino del problema de la desigualdad.

En ese sentido, adquiere verosimilitud la transmisión intergeneracional de la desigualdad que mencionaba antes Felipe Ortiz de Zevallos y que se ha convertido en un gran tema de preocupación y estudio. Las oportunidades de competir en el mercado se estarían haciendo también

más desiguales y la desigualdad en la calidad de la enseñanza recibida parece ser un poderoso factor de esa desigualdad.

Cuarto punto: otras razones no económicas de la desigualdad

Mi cuarto punto tiene que ver con la conveniencia de observar aspectos no estrictamente económicos de la desigualdad. He estado diciendo hasta ahora en cierta medida lo contrario, esto es, que los aspectos económicos deben ser más tomados en cuenta en el momento de explicar la desigualdad de ingresos. Pero también quiero tratar de una nueva manera sobre un asunto que está considerado en un libro muy importante de la profesora Thorp sobre América Latina: el contraste entre las desigualdades económicas y no económicas. Mientras las brechas económicas se mantienen a niveles muy altos, aunque con ligeros vaivenes, las brechas que creo yo más influyen en la conciencia de las personas, como son las relativas a la educación básica o a la salud, se están estrechando en los países y entre países.

Si anteriormente hemos acentuado el aspecto de la calidad, ahora traemos nuevamente a colación el de la cobertura. Al respecto, lo nuevo que quiero mostrar es que ese creciente contraste entre altas desigualdades económicas y la reducción de algunas muy básicas entre las no económicas ocurre incluso en los peores momentos de la economía. Volviendo a lo ocurrido en los años 1980 y 1990, ¿qué ha pasado al respecto en la famosa «crisis de la deuda» latinoamericana? Un solo ejemplo, sobre el Perú, puede bastar para ilustrar el punto: mientras el ingreso real entra en crisis por bastantes años, la participación en el sistema educativo y la esperanza de vida y la salud mejoran. La persistencia o el agravamiento de la desigualdad económica durante esos años conviven con una reducción de la desigualdad en el acceso a servicios educativos y en la esperanza de vida.

Para terminar, el signo de la evolución de los países de América Latina no solo depende de qué indicadores utilizamos para evaluarla,

sino que tengo la impresión de que si miramos juntos diversos indicadores veremos que estamos en un proceso de generación de tensiones entre lo que la economía está ofreciendo a la gente y lo que la educación y la salud están permitiendo a esa misma gente en términos de aumento de expectativas, de aspiraciones y de conciencia de la propia dignidad. Para un proceso pacífico de progreso, reducir la desigualdad económica se convierte, pues, en un asunto capital.

CRECIMIENTO Y DESIGUALDAD EN EL PERÚ

Perú 2001-2010: «Milagro peruano», pobreza y desigualdad

*Waldo Mendoza*¹

En el periodo 2001-2009, según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la tasa de crecimiento acumulada del producto bruto interno (PBI) en el Perú ha sido el doble de la tasa registrada en América Latina. En dólares corrientes, el PBI de 2010 es dos veces el de 2005 y tres veces el de 2000. Es el «milagro peruano».

En ese periodo, el PBI per cápita se elevó en 44% en términos reales, mientras que la tasa de pobreza se redujo desde el 49,8% registrado en 2001 a 34,8% en 2010. Se confirma así la hipótesis de que el crecimiento económico sostenido es una condición suficiente para reducir la pobreza.

Sin embargo, el milagro peruano y la reducción de la pobreza conviven con una alta desigualdad. El grado de desigualdad, medido por el coeficiente de Gini, alcanza 0,6: uno de los más altos en el mundo y similar al que tenía la economía peruana a mediados de la década de 1970.

¹ El autor agradece la pulcra asistencia de Gustavo Ganiko.

Además, a la desigualdad generada por el mercado se ha agregado la desigualdad provocada por el Estado. Debido a que la distribución del canon privilegia al entorno donde están las minas, la distribución de este recurso en el país es muy desigual. El coeficiente de Gini de la distribución del canon minero en 2009 fue de 0,84.

¿Cuáles son las opciones de política para reducir la desigualdad en el Perú y, al mismo tiempo, preservar el ritmo actual de crecimiento económico y la velocidad de reducción de la pobreza? Una opción es la política tributaria. A través de ella puede alterarse la distribución secundaria, o distribución del ingreso después de impuestos, en favor de los más pobres. La aplicación de un régimen tributario especial para el sector de minería e hidrocarburos (SMH) y la asignación de estos nuevos recursos con un método distinto del establecido en la Ley del Canon, privilegiando a las zonas pobres que no están recibiendo los recursos del *boom* en el SMH, puede contribuir a reducir la desigualdad en nuestro país.

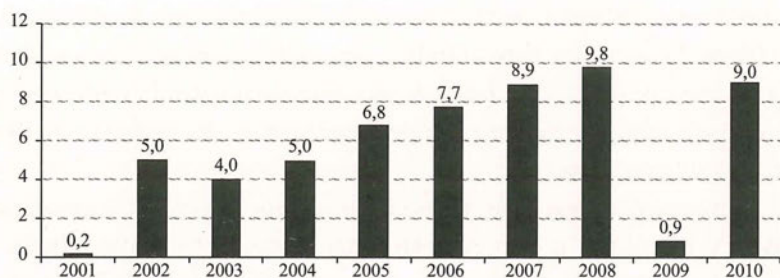
En la siguiente sección presentamos los principales rasgos del «milagro peruano» de los últimos diez años. En la segunda, mostramos cómo el crecimiento económico sostenido ha sido suficiente para bajar apreciablemente la pobreza. En la tercera sección exponemos que la reducción de la pobreza ha coexistido con la persistencia de la desigualdad. Por último, en la cuarta, sustentamos la aplicación de un impuesto específico al SMH como instrumento para aliviar el problema distributivo.

EL «MILAGRO PERUANO»

En términos de crecimiento económico e inflación, el desempeño de la economía peruana en la primera década del siglo XXI ha sido, dentro los estándares de los últimos cincuenta años, extraordinario. La inflación ha dejado de ser un problema. La autoridad monetaria, el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), la ha mantenido en torno al 2% anual en el periodo 2001-2010. El ritmo de crecimiento del PBI ha sido sobresaliente, interrumpido brevemente por la crisis internacional

de 2008-2009. En este periodo, el PBI ha crecido a una tasa promedio de alrededor de 6% anual y ha acumulado un crecimiento de 74% en términos reales. En dólares corrientes, el PBI de 2010 es dos veces el PBI de 2005 y tres veces el de 2000.

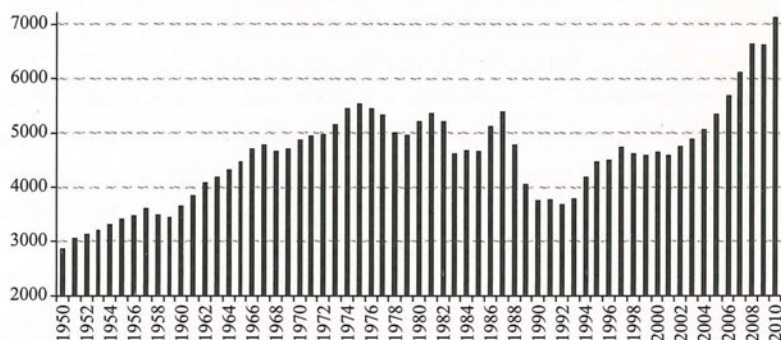
Gráfico 1. Variación porcentual anual del PBI



Fuente: BCRP, elaboración propia.

En una perspectiva de largo plazo, esta década —a diferencia de la de 1980, la «década perdida»— es la «década ganada». El PBI per cápita de 2010 es un tercio más alto que el de 2005, 55% mayor que el de 2000 y casi el doble que el de 1990.

Gráfico 2. PBI per cápita (millones de nuevos soles de 1994)



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

¿Cómo se explica el «milagro peruano»? Como siempre, son tres los factores que determinan el desempeño de largo plazo de una economía pequeña y abierta como la peruana.

En primer lugar, está el contexto internacional. En esta década, en promedio, el contexto externo ha sido favorable para la economía peruana, con excepción del periodo de crisis internacional 2008-2009. La economía mundial creció a una tasa promedio de más de 4% anual, las tasas de interés en el mundo han permanecido bajas, hemos tenido un acceso casi ilimitado a los mercados internacionales de crédito y los precios de nuestros minerales de exportación han alcanzado sus niveles históricos más elevados.

En segundo lugar están las políticas macroeconómicas. La política fiscal y la política monetaria han garantizado que la inflación permanezca controlada dentro del rango establecido por el BCRP en su sistema de metas explícitas de inflación, y la sostenibilidad de la deuda pública, a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), nunca ha estado en cuestión. La deuda pública, como porcentaje del PBI, se ha reducido del 45% del PBI registrado en 2000 a apenas 23% de este en 2010. Durante la crisis externa, además, por primera vez en la historia económica de nuestro país se pusieron en marcha políticas fiscales y monetarias contracíclicas, que impidieron que se replicase una crisis como la de 1998-1999.

Por último, está el modelo de desarrollo. El modelo peruano se caracteriza por: (i) priorizar el mercado externo como fuente predominante de demanda; (ii) considerar a la inversión privada como fuente principal del crecimiento de la capacidad productiva y generar el medio ambiente propicio para su desarrollo; (iii) no interferir en el sistema de formación de los precios, y (iv) tener un Estado que no administra empresas productivas ni financieras.

Hay que reconocer al presidente García el gran mérito de haber calcado el modelo de desarrollo heredado del presidente Toledo. En ciertas condiciones, no hacer absolutamente nada es meritorio y puede

ser preferible a hacer virajes virulentos, de derecha a izquierda o de izquierda a derecha, que tanto daño han provocado en países vecinos como Bolivia, Venezuela, Argentina o Ecuador.

Este modelo, y la política macroeconómica, han probado ser exitosos. Frente a las mismas condiciones internacionales, en el periodo 2001-2009, según la CEPAL, el crecimiento acumulado del PBI en el Perú ha sido el doble (59%) del crecimiento acumulado en América Latina (30%). Hay justicia en llamar a este proceso el «milagro peruano».

En resumen, el desempeño macroeconómico de esta década —producto de un buen contexto externo, una buena política macroeconómica y un modelo de desarrollo aceptablemente bueno— ha sido el mejor de la historia económica contemporánea.

Milagro peruano y pobreza²

En el Perú se ha confirmado la hipótesis de que el crecimiento económico generalizado y sostenido es una condición suficiente para reducir la pobreza.

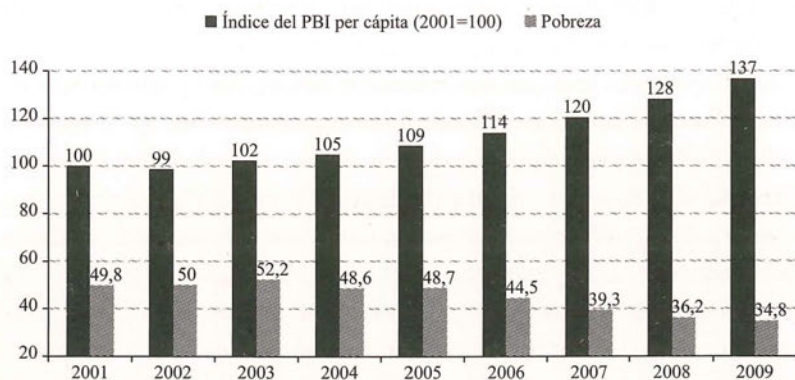
Entre 2001 y 2009, mientras el PBI per cápita se ha elevado en casi 50% en términos reales, la tasa de pobreza se ha reducido desde el 49,8% alcanzado en 2001 a 34,8% en 2009.

En el gráfico 3 podemos observar esta asociación estrecha, inversa, entre el crecimiento del PBI per cápita y la reducción de la pobreza³.

² Véase Mendoza & García (2006).

³ En rigor, las cifras de la pobreza en el Perú no son comparables a lo largo del tiempo debido a las distintas metodologías para medirla o por la distinta cobertura muestral de las encuestas de hogares. Por eso, hay que tomar las cifras mencionadas con ciertas reservas.

Gráfico 3. PBI per cápita y pobreza



Fuente: BCRP e INEI. Elaboración propia.

¿Cuáles son los canales a través de los cuales el crecimiento económico impacta en el bienestar de la población, expresado en el índice de pobreza?

Para responder a esta pregunta en términos teóricos, debemos conocer que según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), en el caso de una familia en pobreza o pobreza extrema, la fuente más importante de los ingresos proviene de los ingresos laborales y las transferencias gubernamentales constituyen una pequeña fracción de aquellos.

¿Y de qué factores depende la evolución de los ingresos laborales?

El crecimiento económico es el producto del proceso productivo donde las empresas requieren insumos, y el más importante es la mano de obra. En consecuencia, cuando hay crecimiento económico, se intensifica la necesidad de mano de obra por parte de las empresas, lo que se refleja en el aumento efectivo de empleos o en el incremento de los salarios. Cuando se eleva el nivel de empleo o los salarios, mejoran los ingresos de los hogares. Los mayores ingresos pueden sustentar mayores gastos familiares en alimentación, vestimenta, salud o recreación. Ese es el canal del crecimiento: el empleo, los ingresos laborales y los gastos.

Este canal es más potente cuando el crecimiento está liderado por los sectores intensivos en mano de obra. Por ejemplo, por su grado de vinculaciones intersectoriales, una tasa de crecimiento determinada en el sector construcción probablemente requerirá más mano de obra que la misma tasa de crecimiento en el sector minero.

Existe otro canal indirecto a través del cual el crecimiento económico contribuye a la disminución de la pobreza. Cuando una economía como la peruana se rige por metas de déficit fiscal como porcentaje del PBI, cualquier incremento del gasto público debe estar sustentado en mayores ingresos tributarios. Y los mayores ingresos tributarios pueden crecer si y solo si lo hace la presión tributaria o crece la base sobre la que se recauda, que es la producción o PBI. La presión tributaria está asociada a la política tributaria, que depende del MEF y del Congreso, y la administración tributaria está bajo la responsabilidad de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).

De esta manera, cuanto más alto es el crecimiento más alta es la recaudación, y en consecuencia, mayor puede ser el crecimiento del gasto público, que puede dirigirse hacia el gasto social y hacia la inversión en infraestructura. Ambos elevan los ingresos de la población, directamente en el caso del gasto y a través de incrementos en la productividad de la economía en el de la inversión.

Asimismo, en el Perú hay un conjunto de asignaciones gubernamentales, tales como el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) o el canon, las cuales están atadas a la evolución del Impuesto General a las Ventas (IGV) en el primer caso, y al Impuesto a la Renta en el segundo. Hay, entonces, un vínculo adicional entre el crecimiento económico y la pobreza: más crecimiento, más ingresos gubernamentales para las regiones, más gasto social e inversión y menor pobreza.

Evidentemente, no solo importa el tamaño del gasto social sino también su calidad, sobre todo en el caso de programas universales de formación de capital humano, como educación y salud, y de una

adecuada focalización de los programas sociales específicos hacia su población objetivo en los segmentos más pobres.

En resumen, el crecimiento económico sostenido, por su efecto en los ingresos laborales y en el gasto social a través de la recaudación, ha sido, en el Perú, suficiente para reducir apreciablemente la pobreza.

La persistencia de la desigualdad

El crecimiento económico sostenido puede matar a la pobreza. Sin embargo, puede no afectar el grado de desigualdad de una sociedad. Eso es lo que se observa en la economía peruana de hoy.

La naturaleza del problema de la desigualdad

Figuroa (1993) presenta un modelo que permite abordar analíticamente el problema de la distribución del ingreso. En su presentación, existe una *función de equidad*, que es una función de utilidad particular donde el individuo, además de su ingreso absoluto, toma en cuenta su ingreso en términos relativos, comparándolo con el ingreso de las personas que forman su grupo de referencia. Esta función también puede interpretarse como la función de bienestar del individuo.

La función de equidad del individuo viene dada por:

$$E_i = E_i(Y_i Y_R)$$

Donde Y_i es el ingreso absoluto del individuo i y $Y_R = \frac{Y_i}{Y_k}$ es su ingreso relativo y Y_k es el ingreso medio de su grupo de referencia.

En la figura 1 se presenta esta función de equidad. Un individuo puede tener el mismo grado de bienestar con distintas combinaciones de ingresos absolutos e ingresos relativos. Hay una «tasa de sustitución» entre ingresos relativos e ingresos absolutos.

En la figura 2 se muestra el caso de una familia cuyos ingresos absolutos han subido. Es menos pobre, pero a pesar de eso su bienestar disminuye, porque su ingreso relativo ha sufrido un fuerte deterioro.

En la figura, el individuo está inicialmente en el punto A, con una combinación de ingresos absoluto y relativo de . En el siguiente periodo, su ingreso absoluto se eleva a , pero su ingreso relativo se reduce a . El bienestar de este individuo, a pesar de que es menos pobre, se ha reducido. Es el problema distributivo.

Figura 1

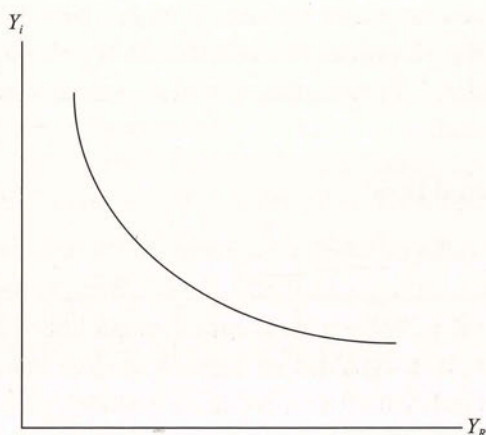
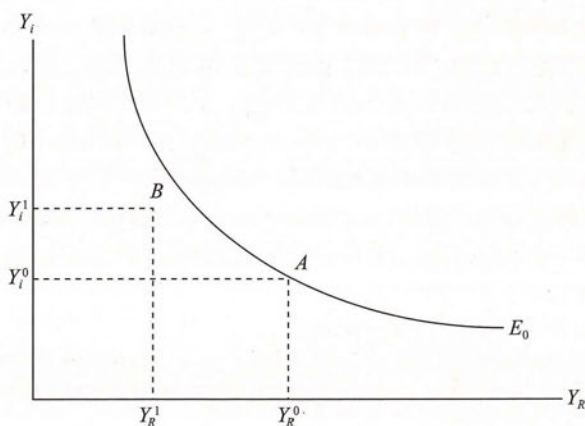


Figura 2



En esta presentación, la distribución del ingreso afecta al bienestar del individuo, pues introduce una *externalidad* en el bienestar individual. En la figura 2, en el punto A, el individuo tiene un ingreso absoluto de Y_i^0 y un ingreso relativo de Y_R^0 . Esta combinación le permite acceder a la curva de equidad E_0 . Si su ingreso absoluto se eleva a Y_i^1 , pero su ingreso relativo se reduce a Y_R^1 , el individuo puede estar peor que en la situación inicial.

En consecuencia, menor pobreza, pero con una distribución del ingreso más desigual, puede generar rechazo a la política económica y sus administradores. Es necesario, entonces, reducir tanto la pobreza como la inequidad.

La inequidad en el Perú⁴

En el clásico estudio de Webb y Figueroa (1975), aquel encontró que, a pesar del crecimiento generalizado que la economía peruana experimentó entre 1950 y 1966 y la mejora absoluta que hubo para la mayoría de la población, la desigualdad en ingresos se elevó hasta alcanzar un coeficiente de Gini de 0,60 a finales de ese periodo⁵.

La razón, según Webb, es que en una economía dual la distribución del ingreso no puede mejorar mucho sin grandes transferencias horizontales (desde el sector moderno hacia el sector tradicional). En el periodo estudiado, la mayor parte de la política social distribuyó ingresos dentro de los sectores productivos más ricos, al interior del sector moderno, dejando de lado a los grupos más pobres, ubicados en el sector tradicional. No se crearon sistemas para extraer ingresos del sector más rico y canalizarlos hacia los más pobres.

Figueroa, por su parte, sostiene que el gobierno militar tampoco logró alterar la inequidad por la misma razón expresada por Webb: casi

⁴ Véase Mendoza, López y Contreras (2010).

⁵ El coeficiente de Gini es una medida estándar de la desigualdad. Su valor fluctúa entre 0 (completa igualdad) y 1 (completa desigualdad). Se calcula a partir de encuestas de hogares; en el caso peruano, a partir de la ENAHO.

la totalidad de las transferencias se produjeron dentro del cuartil más rico de la población. Las reformas, incluida la reforma agraria, se hicieron básicamente al *interior* del núcleo capitalista.

Hay que precisar que las cifras de Webb y Figueroa corrigen la cifra «bruta» del Gini que arrojan las encuestas de hogares. Según numerosos estudios, como el de Robinson y Sokoloff (2003) y Yamada y Castro (2006), son bien conocidos los problemas de la insuficiente y sesgada información que proporcionan las encuestas de hogares debido a que no llegan a captar apropiadamente los ingresos de capital o, en términos más generales, a los hogares más ricos de la población. En tal sentido, subvalúan la desigualdad.

Yamada y Castro (2006) encuentran una visible inconsistencia en la evolución del Gini entre 1997 y 2004. Mientras el PBI per cápita en este periodo se mantuvo constante y la desigualdad se redujo (el Gini cayó de 0,41 a 0,38), la pobreza se elevó.

El problema fundamental es que el consumo capturado por las encuestas de hogares no guarda correspondencia con el consumo obtenido de las cuentas nacionales. Para 2004, por ejemplo, el consumo obtenido desde la ENAHO es de menos de dos tercios del consumo de las cuentas nacionales, básicamente porque los ricos no contestan a la ENAHO. El Gini de la ENAHO subestima el grado de desigualdad.

Yamada y Castro (2006), basándose en la metodología de López y Servén (2006), corrigen este error trabajando con el dato de consumo obtenido de las cuentas nacionales⁶. De esta manera, para 2004, mientras el Gini «bruto» es de 0,37, el corregido está en torno a 0,6. El resultado de Figueroa (2010) para el año 2003 es similar.

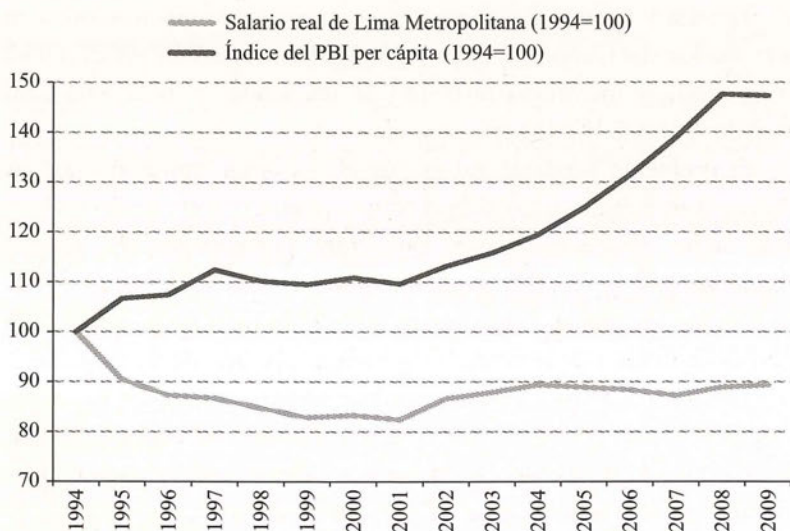
Por otro lado, según el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI, 2010), los ingresos laborales de los trabajadores del sector público y el sector privado se han reducido o se han mantenido constantes en los últimos años: en 2007 los sueldos y los salarios reales

⁶ Véase su Apéndice A, donde se presenta la metodología utilizada.

del sector privado en el sector urbano del Perú fueron menores que en 2003; en 2009 los salarios reales en Lima Metropolitana fueron iguales que en 2003, y en 2010 las remuneraciones reales de los trabajadores del gobierno general fueron menores que en 2003.

Como el PBI per cápita se ha elevado en casi 50% desde 2002, si los salarios reales se han mantenido constantes, la parte de los beneficios en el ingreso nacional debe haberse elevado sustantivamente. De esta manera, el Perú, hoy, parece seguir siendo un país muy desigual. El gráfico 4 ilustra con claridad este resultado.

Gráfico 4



Fuente: BCRP e INEI. Elaboración propia.

En resumen, el milagro peruano se ha hecho cargo de la pobreza, y si se mantiene por un periodo apreciable puede desaparecerla, pero ese milagro macroeconómico puede convivir con la desigualdad.

¿Cuáles son los factores que explican esta alta y persistente desigualdad en el Perú? Hay varios.

En primer lugar está el estilo de crecimiento económico. Si el crecimiento está basado en la explotación de recursos naturales, que producen altas rentas, muy probablemente la distribución del ingreso será desigual. Webb (1981) sostuvo que en una economía rentista como la peruana no debe sorprender que los ingresos estén desigualmente distribuidos. Las rentas —esto es, los ingresos que no fluyen directamente del proceso productivo sino que son producto de alguna imperfección del mercado, de algún privilegio estatal o por causas puramente económicas, como es el caso de la producción ligada a los recursos naturales— usualmente generan una gran desigualdad.

En segundo lugar, si hay mercados imperfectos como el de crédito o el de trabajo, donde grandes segmentos de la sociedad están excluidos, hay espacio para la desigualdad. En una concepción más general del problema distributivo, Figueroa, Altamirano y Sulmont (1996) argumentaron que la desigualdad social, además de los determinantes económicos, es también un producto de la exclusión de los mercados, de los derechos y de las redes sociales.

En tercer lugar, está el papel de la política fiscal para alterar la distribución original, o distribución antes de impuestos, del ingreso. Según Figueroa, la distribución secundaria, o distribución del ingreso después de impuestos, podría ser muy distinta a la distribución original del ingreso cuando se incorpora el efecto en los ingresos de la transferencia neta de recursos (gastos en bienes públicos menos impuestos) desde el Estado hacia el sector privado. En esta perspectiva, la política fiscal tendrá un mayor efecto sobre la distribución del ingreso cuando los impuestos directos sean mayores con respecto a los indirectos y cuando los gastos sociales sean mayores con respecto a los demás gastos.

En cuarto lugar, la política salarial también tiene un efecto importante en la distribución del ingreso. Los salarios se ven afectados por diversos instrumentos de política, como las leyes de salarios mínimos, la fijación de sueldos gubernamentales o las leyes respecto del tratamiento de los sindicatos, que pueden haber contenido el crecimiento de los salarios reales en las dos últimas décadas.

Por último, están los factores puramente políticos. Krugman (2007) ha encontrado que, en los Estados Unidos, entre mediados de la década de 1970 y la actualidad se ha producido un agudo deterioro de la distribución del ingreso, que él atribuye totalmente a factores políticos. Según este autor, los cambios políticos en una dirección conservadora y el debilitamiento de las organizaciones sindicales favorecieron al crecimiento de la desigualdad. Esta explicación puede aplicarse a la economía peruana de las dos últimas décadas.

Por otro lado, el Estado, a través de la Ley del Canon, está contribuyendo a la desigualdad generada por el mercado. Debido a que la distribución del canon (un 50% del Impuesto a la Renta Minera) privilegia al entorno donde se ubican las minas, la distribución de este recurso en el país es muy desigual. Según información del MEF, el coeficiente de Gini de la distribución del canon minero en 2009 fue de 0,84.

De esta manera, a la desigualdad generada por las fuerzas del mercado se suma la desigualdad generada por las leyes estatales. La persistencia de la desigualdad puede atentar, a la larga, contra el crecimiento económico sostenido.

CONCLUSIONES Y OPCIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

En este documento se ha encontrado que, a pesar del notable ritmo de crecimiento económico, el milagro peruano y la importante reducción de la pobreza, el Perú sigue siendo un país muy inequitativo. El grado de desigualdad, medido por el coeficiente de Gini, alcanza 0,6, uno de los más altos en el mundo, y similar al que tenía la economía peruana a mediados de los años setenta del siglo pasado.

A la desigualdad generada por el mercado, se ha agregado la desigualdad provocada por el Estado. Debido a que la distribución del canon privilegia al entorno donde están las minas, la distribución de este recurso en el país es muy desigual. El coeficiente de Gini de la distribución del canon minero en 2009 fue de 0,84.

¿Cuáles son las opciones de política económica para reducir este grado de desigualdad?

Una vía, evidentemente, es modificar el estilo de crecimiento económico actual que ha hecho elevar exponencialmente las ganancias en los sectores de minería e hidrocarburos, y en el sector financiero. No es fácil, sin embargo, encontrar los instrumentos de política para hacer rentables a otros sectores sin poner al mismo tiempo en peligro el notable ritmo de crecimiento que ha alcanzado la economía peruana.

La otra vía es la política salarial. Es un buen momento para elevar en un monto importante el salario mínimo legal. El contraste entre el considerable crecimiento del PBI per cápita y el congelamiento de los salarios reales de los últimos veinte años sugiere que hay un espacio grande para poner en práctica esta medida, sin poner en cuestión el ritmo actual de crecimiento económico.

Por último —y la vía más importante, a mi juicio— está la política fiscal. A través de la política tributaria, y una buena asignación de los recursos obtenidos, puede alterarse sustantivamente la distribución secundaria, o distribución del ingreso después de impuestos, en favor de la población con menores ingresos.

La coyuntura actual es propicia para aplicar un régimen tributario especial para el SMH y la asignación de esos nuevos recursos, con un método distinto del establecido en la Ley del Canon, privilegiando a las zonas pobres que no están recibiendo los recursos del *boom* en el SMH.

En un trabajo reciente (Mendoza, 2011), se sustenta que el SMH debe tener un tratamiento tributario especial, discriminatorio. Primero, porque se necesitan recursos fiscales para reemplazar el stock de riqueza natural que se pierde con la explotación de recursos no renovables, para que el stock de capital agregado del país no se reduzca. Segundo, porque la empresa minera, petrolera o gasífera explota un recurso que no es de su propiedad, sino del Estado, en casi todo el mundo. El dueño debe recibir un pago por el derecho a explotar el recurso, además del pago de impuesto común a otros sectores, de un monto similar a la tasa de

ganancia normal en la actividad minera. Tercero, porque dada la dificultad del ingreso de nuevas firmas a este tipo de industrias, existen ganancias extraordinarias (o renta), incluso en el largo plazo. Por último, debido esencialmente al extraordinario nivel que han alcanzado los precios internacionales de los minerales, la rentabilidad del sector se ha elevado sustantivamente, tal como se observa en el cuadro 1.

Cuadro 1. Rentabilidad en las principales empresas de la minería peruana

Empresa Minera	Rentabilidad Neta: Utilidad neta/Ventas netas									
	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	
Southern Peru Copper corporation	38%	32%	40%	44%	45%	42%	39%	20%	12%	
Minsur	41%	50%	42%	51%	48%	48%	47%	43%	95%	
Compañía Minera Yanacocha	32%	34%	29%	22%	35%	-	-	-	-	
Sociedad Minera Cerro Verde	43%	40%	39%	45%	67%	65%	34%	28%	11%	
Compañía Minera Barrick Misquichilca	54%	49%	48%	45%	44%	35%	61%	-	-	
Shougang Hierro Peru	40%	17%	31%	28%	25%	29%	13%	9%	4%	
Volcan Compañía Minera	39%	36%	38%	49%	44%	8%	12%	-5%	-9%	
Compañía de Minas Buenaventura	84%	99%	28%	59%	144%	142%	99%	34%	102%	
Compañía Minera Santa Luisa	-3%	4%	-9%	23%	28%	26%	13%	8%	7%	
Compañía Minera Poderosa	20%	19%	17%	13%	16%	8%	15%	-	-	

La información del 2010 abarca hasta el tercer trimestre del año.

Fuente: CONASEV.

El carácter no renovable de los recursos del SMH y la propiedad estatal de aquellos justifican, por sí solos, la aplicación de un impuesto (o una regalía), *por encima de los impuestos que pagan todos los sectores, al*

margen de si existen o no ganancias extraordinarias en esta industria para reponer el capital explotado y para pagar al Estado por el derecho de explotar su propiedad. La existencia de renta facilita la transferencia de ingresos desde el sector privado hacia el sector público, pero no es condición necesaria ni suficiente para la existencia de esos derechos del Estado.

La propuesta es la creación de un impuesto específico para las empresas del SMH, similar al que tienen los chilenos, como un porcentaje de la renta imponible. La tasa a aplicar debiera permitir alcanzar un monto de ingresos para el Estado —incluyendo las regalías— que posibilite financiar la inversión en capital físico o humano imprescindible para reponer el stock capital natural perdido por la explotación de un recurso no renovable, necesario para mantener intacto el stock de capital agregado de la economía (capital físico, capital humano y capital natural).

El límite para estas medidas es el de no afectar significativamente nuestra competitividad internacional. Si ese fuera el caso, las medidas deberían aplicarse gradualmente, hasta alcanzar el objetivo propuesto en un plazo predefinido. Al mismo tiempo, debe crearse un esquema específico de distribución de los nuevos recursos en la inversión en capital físico y en inversiones de carácter transitorio en capital humano, en las zonas pobres del país que no están siendo beneficiadas por la bonanza del SMH.

En términos macroeconómicos, con estas políticas el SMH puede contribuir a disminuir las brechas de desigualdad, y al mismo tiempo, seguir siendo atractivo para la inversión privada en el largo plazo, porque lo que se pierde por el cambio en el régimen impositivo se gana por la mejora en el ambiente socioeconómico, tan importante para el desarrollo de la minería. De esta manera, el actual modelo de desarrollo, con una contribución mayor al Estado por el SMH, y con el apropiado uso de esos recursos, puede sobrevivir por muchas décadas.

Con esta medida, el SMH puede contribuir al desarrollo económico del país, entendido como la elevación sostenida del PBI per cápita acompañado de una reducción significativa del grado de desigualdad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alarco, G. (2010). *Rutas hacia un Perú mejor. Qué hacer y cómo lograrlo*. Lima: Centrum-Aguilar.
- Figueroa, A. (1982). El problema distributivo en diferentes contexto socio-políticos y económicos. Perú, 1950-1980. *Desarrollo Económico*, 88(22), 163-166.
- Figueroa, A. (1993). *Crisis distributiva en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Figueroa, A. (2010). Crecimiento versus calidad de vida. En G. Alarco (coord.), *Rutas hacia un Perú mejor. Qué hacer y cómo lograrlo*. Lima: Centrum-Aguilar.
- Figueroa, A., T. Altamirano & D. Sulmont (1996). *Exclusión social y desigualdad en el Perú*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (2010). *Información económica-remuneraciones* (<http://www.inei.gov.pe>)
- Krugman, P. (2007). *The Conscience of a Liberal*. Nueva York: Norton.
- Mendoza, W. & J.M. García (2006). *Perú, 2001-2005: Crecimiento económico y pobreza*. Documento de trabajo 250. Lima: Departamento de Economía de la PUCP.
- Mendoza, W., S. López & C. Contreras (2010). *La desigualdad en el Perú: herencia colonial, economía y política*. Proyecto de investigación interdisciplinaria. Lima: PUCP.
- Mendoza, W. (2011). *La política impositiva aplicable al sector de minería e hidrocarburos: teoría, experiencias y propuestas de política para el Perú*. Lima: CIES.
- Webb, R. & A. Figueroa (1975). *Distribución del ingreso en el Perú*. Perú Problema 14. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Webb, R. (1981). Perú: economía rentista. En *Democracia & economía de mercado*. Ponencias y debates de un simposio. Lima: Instituto Libertad y Democracia.
- Yamada, G. & J.F. Castro (2006). *Poverty, inequality, and social policies in Peru: As poor as it gets*. Documento de discusión 7. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.

Comentario a Waldo Mendoza: Función redistributiva del Estado

Germán Alarco

Concuerdo con los comentarios y observaciones de Waldo Mendoza sobre a la información estadística presentada. Tanto la información de la participación de las remuneraciones en el producto como de las remuneraciones e ingresos reales reflejan una reconcentración del ingreso en favor del excedente de explotación, donde el componente de las utilidades de las empresas es el mayor ganador. Las series estadísticas que se presentan son cortas, pero si mostramos información desde la década de 1950, la participación de las remuneraciones en el PBI ha caído de casi 40% (BCRP) a poco más de 20% en 2009 (INEI). En cuanto a la distribución personal del ingreso, coincido con que el cálculo del Gini a partir del nivel de gasto es inútil. Los segmentos de mayores ingresos no son captados por la ENAHO, tampoco las empresas extranjeras, y el cálculo a partir del gasto subestima la realidad de los ingresos. Coincido también con Mendoza en lo que respecta a la necesidad de elevar la presión tributaria. Sin embargo, difiero de él en los términos de la magnitud necesaria de recursos para acometer las funciones que competen al Estado peruano, incluidas las redistributivas.

Discrepo de los trabajos realizados por Nora Lustig *et al.* Ella utiliza simplemente la información oficial a partir de las encuestas ingreso-gasto de los hogares. Obviamente con su trabajo busca demostrar que la distribución del ingreso ha mejorado a lo largo del tiempo, aunque la realidad parecería reflejar lo contrario. Además, omite todas las observaciones críticas anteriores. Por ejemplo, un estudio reciente de Yamada y Castro para el Perú recalcula el Gini hasta 0,60 respecto del 0,496 oficial. Con este resultado estaríamos en la peor posición de América Latina, incluso después de Haití, donde el valor alcanza 0,595.

Un segundo tema que deseaba comentar es el relativo a la percepción de que las inferencias y conclusiones de Mendoza a partir de la información estadística son suaves, por decirlo de alguna forma. Presenta evidencia estadística importante, pero suaviza sus conclusiones. Creo también que le faltó darle marco teórico a sus recomendaciones de política. No mencionó a J. M. Keynes, quien en el capítulo 24 de su *Teoría general* hizo referencia al tema distributivo para salir de la crisis. Hay que releerlo. En ese capítulo Keynes planteó tres conjuntos de políticas para hacer frente a una crisis de demanda efectiva: (i) la política fiscal expansiva a través de mayor inversión pública, que él denominaba como socialización de la inversión; (ii) la política monetaria expansiva a través de procurar bajas tasas de interés, y (iii) la política tributaria, que consiste en aplicar impuestos a los ingresos a las herencias con el objetivo de redistribuir el ingreso de los más ricos a los más pobres y elevar la propensión media a consumir, el nivel de demanda y la producción.

J. M. Keynes, luego M. Kalecki explícitamente, y por último los poskeynesianos, relevan la importancia de redistribuir el ingreso para enfrentar problemas de demanda. Creo que se está olvidando este importante elemento. A mi juicio, el olvido de esta temática es en gran medida el factor que explica que no hayamos superado la actual crisis económica internacional: esta solo podrá ser superada si se abordan los temas de la redistribución del ingreso y, por tanto, del mayor contenido de la mano de obra por unidad de producto. Ahora, las políticas

monetarias y fiscales anticíclicas están al límite y hay muy poco margen de maniobra.

Los problemas de redistribución del ingreso funcional y personal no son exclusivos de la economía peruana. En los Estados Unidos, las remuneraciones llegaron a participar con el 60% del PBI, y ahora están en menos de 55%. Estos cinco puntos porcentuales son equivalentes a US\$ 700 000 millones, que cuando hay menor inversión, contribuyen a explicar el problema de demanda efectiva y de producto. La información periódica sobre la distribución personal del ingreso es muy clara. En cuanto a los ingresos de las familias, en 1980 el 40% de los más pobres tenía una participación de 14,4% del total nacional, mientras que en 2008 recibían solo 12% de aquel. Por el contrario, el 20% de las familias más ricas recibieron el 44,1% del ingreso nacional, y en 2008 tienen el 50% de este. La mediana de los ingresos familiares fue en 2008 de US\$ 50 303 anuales, mientras que el 10% de los más pobres recibió menos de US\$ 12 161 y el 10% más rico más de US\$ 138 300.

La «receta» de J. M. Keynes —por llamarla de alguna forma— fue pertinente para esa crisis de la década de 1930, y durante la etapa expansiva de la economía norteamericana: el capitalismo fordista. La expresión más clara de su olvido es la actual crisis económica internacional. Hay que retomar el tema de la redistribución del ingreso a escala internacional, nacional, regional y local. Es imprescindible releer el capítulo 24 de la *Teoría general*. No solo se trata de aplicar política monetaria y fiscal anticíclica: esto es un avance, pero solo representa una parte del problema.

El tercer tema que quería mencionar, en el que discrepo con Waldo Mendoza, es que no hay mejora sostenida de los empleos de calidad. La elasticidad producto-empleo es apenas de 0,3% a 0,4%. Mientras el PBI se eleva en 1%, el empleo se eleva entre 0,3% y 0,4%. Si revisamos la información sobre la situación del mercado laboral en Lima Metropolitana vamos a encontrar resultados llamativos. Por ejemplo, hasta el reporte de enero-septiembre el producto creció en 8,7%, pero

en la información oficial del empleo la contratación de trabajadores creció en 5,1%. Pero ¿qué pasa en los diferentes estratos empresariales? Hasta antes de la última encuesta disponible, el empleo en empresas de más de 51 trabajadores crecía entre 0% y 0,2% anual. En enero-marzo del año 2008 había 1 100 000 empleos en Lima, en empresas de más de 51 trabajadores. En mayo-julio esta cifra alcanzaba 1 175 000. En octubre-diciembre de 2008 eran 1 179 000. En enero-marzo de 2010 eran 1 110 000. Entre julio y septiembre, solo había 1 180 000 trabajadores. Estamos hablando de que el empleo de calidad, el de alta productividad, crece al 0,3% al año. El resto corresponde a microempresas y pequeñas empresas con productividades notoriamente más reducidas.

Esto sí es una suerte de denuncia. En el último informe que salió la semana pasada milagrosamente entre agosto-octubre ha pasado de 1 180 000 a 1 255 000 trabajadores. Recuerdo que hemos estado comentando estos problemas relativos a que los empleos de calidad no crecen, y ahora resulta que en el informe de la semana pasada creció 5,2%. Cifras extrañas. El INEI debe explicar esta situación, que rompe con toda la dinámica que se venía observado. ¿Hay algún cambio metodológico?

Otro tema interesante es el relativo a la evolución de los ingresos nominal y real de los trabajadores dependientes e independientes en Lima Metropolitana. Hasta el informe de septiembre permanecen constantes en términos nominales y decrecen en términos reales, cuando los ajustamos con el índice de precios al consumidor. Hay que aclarar que los ingresos familiares crecen ligeramente porque se eleva el número de personas que trabajan en una familia, así como el número de horas trabajadas por semana para recibir el mismo ingreso nominal. El promedio se mantiene constante, teniendo en consideración los mayores salarios de un pequeño grupo de personas que son contratadas por los sectores de alta productividad. Sin embargo, el segmento mayoritario de la población, con menores productividades y menores ingresos, conduce a los ingresos promedios hacia abajo. Los informes de la situación

laboral reflejarían mayores niveles de explotación, mientras que las utilidades de las empresas ganan participación en el producto. Es interesante anotar que el promedio de ingresos se reduce en los trabajadores con educación superior técnica y universitaria. Con estos resultados se entiende por qué la población no está contenta cuando el PBI crece a tasas pocas veces vistas.

Con esta información, a pesar de las manipulaciones estadísticas, queda claro que hay crecimiento de los empleos de calidad, pero a una tasa muy reducida, y que la mayor expansión es en empleos precarios. La productividad y los ingresos que pueden generarse son escasos. El modelo de crecimiento económico peruano, basado en los sectores primarios exportadores y de servicios, es intensivo en capital, como señalan Gonzales de Olarte y Jiménez. En el último *Marco macroeconómico anual* del MEF, precisamente se menciona a Nueva Zelanda y Noruega como ejemplos para el Perú, ya que siendo países exportadores de materias primas, ahora son desarrollados. Obviamente el MEF olvida que tienen 4 y 5 millones de habitantes, respectivamente. Olvidan, además, que también exportan productos de mucho valor agregado y gran contenido de conocimientos. La estrategia para países de poca población no puede replicarse en un país como el Perú, con 30 millones de habitantes y muchas particularidades históricas, geográficas, culturales y sociales.

La cuarta observación que deseo transmitir a propósito de la presentación de Waldo Mendoza es que la desigualdad tiene orígenes estructurales, pero que se alimenta con elementos coyunturales. Las utilidades de las empresas cotizadas en la Bolsa de Valores de Lima (BVL) crecieron 22% en términos reales durante el primer semestre de 2010 respecto de similar periodo del año 2009, según la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores del Perú (CONASEV). Frente a estos resultados, la información de los ingresos reales por habitante está cercana al 0% anual y se puede colegir que la desigualdad se está incrementando en 2010. Por otra parte, alguien nos preguntaría

sobre cómo estaría creciendo el consumo privado. La respuesta es simple: ahora en cada familia tenemos más miembros que trabajan y laboran más horas, recibiendo el mismo ingreso per cápita, pero mayor por hogar. Al respecto, habría que interrogarnos sobre si esto es lo que deseamos; es decir, ¿más empleo precario?

Otro tema al margen es si puede haber empresas socialmente responsables que tengan tasas de rendimiento sobre el capital (ROE) del 20%, cuatro o cinco veces por encima de los estándares internacionales. Estos son los estándares nacionales de las empresas de la BVL. No puede haber una empresa socialmente responsable que tenga ganancias extraordinarias en el largo plazo. Esto reflejaría que se trata de un monopolio o un cartel que aumenta los precios al reducir las cantidades producidas. Al hacerlo genera una disminución del excedente de los consumidores y pérdida social. La situación es más dramática cuando las ventas de estas empresas son mayoritariamente al mercado interno. La ganancia extraordinaria debería convertirse en ordinaria al trasladar autónomamente estos mayores beneficios a los otros *stakeholders* del proceso. Yo creo que aquí hay mucho que analizar.

Una quinta observación se refiere al modelo económico. Waldo Mendoza se preocupa en defenderlo. Yo creo que el actual modelo económico debe ser ajustado. Prefiero denominarlo de esa forma, ya que si hablamos de otra, lo único que generamos es miedo, generando una reacción negativa en la población. Una aclaración previa es que ajustarlo no implica retornar a los niveles de caos de finales del gobierno de García I. Creo que habría mucho espacio para trabajar. Nadie está en contra de la autonomía del BCRP ni de la imposibilidad de prestar recursos al gobierno. Las posibilidades de repetir una situación de alta inflación como la observada entre 1989 y 1990 estaría conjurada con este nuevo marco institucional. Nadie tampoco está en contra de la vocación exportadora del país. En teoría, y si se dispone de los recursos fiscales suficientes en el Estado, se podrían trabajar temas adicionales hacia adelante, más allá de los estándar.

Una sexta observación a propósito de la presentación optimista de Waldo Mendoza es que tenemos una serie de otros fenómenos estructurales y coyunturales que afectarían el futuro de la economía peruana. El panorama no es tan maravilloso como él lo perfila. La heterogeneidad estructural, la enfermedad holandesa y la desarticulación productiva se están retroalimentando, configurando un círculo vicioso. El panorama en el corto plazo es halagüeño, pero en el mediano y largo plazo se ve problemático.

Es interesante mostrar algunos datos. La generación de un empleo directo en la gran minería de capital extranjero significa alrededor de un millón de dólares de inversión. Con ese mismo monto se generan diez empleos en la industria manufacturera nacional y cien en la pequeña empresa. Obviamente existe una asociación directa entre los niveles de inversión, productividad o producto medio, y los niveles máximos de remuneraciones. Según los estándares internacionales se podrían pagar remuneraciones promedio a los trabajadores de US\$ 75 000, US\$ 30 000 y US\$ 5 000 respectivamente. El empleo en la pequeña empresa genera una menor productividad y obviamente es menor si hablamos de la microempresa.

Tenemos un sector exportador y un sector construcción que crecen a alta velocidad. El primero es muy intensivo en capital, muy poco empleador, y poco vinculado con el resto del aparato productivo. La pregunta es si esta forma de crecer es sostenible en el mediano y largo plazo. La economía crece, pero se genera poco empleo de calidad. No estamos comentando para nada los efectos negativos de la apreciación continua del sol asociados a la entrada masiva de divisas, explicados por la enfermedad holandesa. Es obvio que con la apreciación del sol las exportaciones no tradicionales, más empleadoras que las tradicionales, se pueden colocar en situación de peligro. Tampoco estas actividades exportadoras generan muchas externalidades positivas al resto de la economía. ¿Esto es sostenible? Ahora que crecemos tenemos problemas. ¿Qué va a pasar cuando la economía crezca al 5% o al 6% anual

o menos? Este no es un escenario remoto, ya que la economía internacional no se ha recuperado. La crisis sigue mutando. También ya se perdió la ventaja de partir de un bajo nivel de producción. Es decir, yo creo que tenemos cerca un problema serio.

Como séptima observación debemos resaltar que coincidimos plenamente con Waldo Mendoza sobre la importancia de la función redistributiva del Estado. Sin embargo, difiero absolutamente cuando afirma que con dos puntos adicionales de presión tributaria se resuelve el problema fiscal del país. Esto es, elevando la presión tributaria de 15% a 17% del PBI. Al respecto, si examinamos con información del Banco Mundial cuál es la presión tributaria de los países que se ubican entre US\$ 8 000 y US\$ 10 000 de paridad de poder adquisitivo (como el Perú, con US\$ 9 500 anuales), vamos a encontrar que la presión tributaria promedio del gobierno general es de 23,5% del producto. La brecha fiscal es de ocho puntos porcentuales de producto. Este es un verdadero reto que debemos enfrentar. No se trata de dos puntos con relación al PBI sino de ocho puntos porcentuales.

Disponemos de información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Precisamente en el reporte sobre ingresos tributarios de 2009, tenemos a nuestros países modelo, Nueva Zelanda y Noruega, con presiones tributarias respecto del PBI de 35,7% y 43,6% en 2007, respectivamente. La distancia con relación al Perú es abismal. Está bien, no somos países desarrollados. La presión tributaria del gobierno general de la República Eslovaca es de 29,4% del PBI. Si nos aproximamos a Turquía, estamos en el 23,7%, que se estima en 23,5% para 2008. Este país hizo un gran esfuerzo fiscal, ya que partió de una tasa del 11,9% en 1975 y de ahí saltó al 14,9% en 1990. En el año 2000 fue de 24,2% del PBI.

La reducción de la brecha fiscal implicaría no solo ampliar la base tributaria, reducir la informalidad y la evasión tributaria. Coincidió en la necesidad de establecer impuestos a las sobreganancias a la minería y los hidrocarburos. Sin embargo, me gusta más, por su mayor

sustento teórico, el establecimiento de un nuevo sistema de regalías, con una base más alta y progresivo, asociado a los mayores niveles de precios internacionales y a los mayores niveles de extracción. De base, el gobierno debería recibir más por los recursos de propiedad de la Nación. También si se elevan los precios internacionales y se exceden los niveles de extracción respecto de los estándares de reservas estratégicas que se desee mantener. Las mayores regalías pueden ser también uno de los antídotos contra la enfermedad holandesa.

Otra opción a los impuestos a las sobreganancias podría ser aplicar una tasa adicional a la minería y los hidrocarburos. Otra es elevar la progresividad de la tasa del impuesto sobre la renta. Dentro de los otros impuestos, habría que: (i) establecer tributos a las herencias similares al régimen norteamericano y nuevos impuestos selectivos al consumo para los bienes no esenciales importados; (ii) aplicar impuestos sobre la renta a las ganancias de capital por la transferencia de empresas o activos domiciliados en el país; (iii) elevar el impuesto a las ganancias de capital en la BVL; y (iv) elevar los prediales, que son la fuente de ingresos propios más importantes de los gobiernos locales, entre otros.

Un octavo comentario muy breve es el relativo a trabajar estos temas distributivos desde el enfoque sistémico. Los factores explicativos de cualquier realidad son múltiples y complejos. Se trata de muchos elementos que contribuyen a explicar el todo.

El noveno comentario es el relativo a si una estructura de distribución del ingreso como la peruana es compatible con una estrategia intensa de promoción de las asociaciones público-privadas. Mi respuesta es negativa, tanto en los proyectos autosostenibles como en los cofinanciados que requieren recursos del fisco. La mejor alternativa en una sociedad extremadamente desigual es que el Estado otorgue y proporcione esta infraestructura de manera gratuita. De esta forma se irradiarían las externalidades positivas de estos proyectos, generalmente de infraestructura, respecto de la opción que el sector privado cobre por el uso de aquella. En este último caso, lo que internalizan los usuarios son mayores costos.

Tampoco deseo denostar la participación del sector privado. Sin lugar a dudas se observan mejoras en la provisión de infraestructura, y estas son más evidentes en comparación con la caótica situación heredada a inicios de la década de 1990 como resultado de la crisis fiscal y el terrorismo. Las carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos estaban abandonados. Hoy, casi dos décadas después, estas se encuentran bajo mantenimiento, más o menos remozadas. Sin embargo, el gran salto no se ha dado. Las carreteras —aun IIRSA Norte y Sur— siguen siendo básicamente de dos carriles (con excepción de los 100 km al norte y sur de Lima). Las dos grandes empresas concesionarias de los ferrocarriles no han modificado los trazos actuales ni ampliado las vías. Los equipos que utilizan son casi los mismos de hace cuarenta o más años, solo que ahora están pintados y quienes los operan tienen uniformes.

Nuestro último comentario es que hay que ser muy creativos en el diseño y aplicación de políticas que permitan reducir la desigualdad. Los factores en juego son estructurales y coyunturales. Es imprescindible crear una nueva capacidad redistributiva desde el Estado. La ausencia de acciones específicas en este campo y el dejar que el mercado se encargue, implicaría que el ingreso se reconcentre funcional y personalmente más. No solo se trata de eliminar la pobreza: hay que reducir la desigualdad, ya que las grandes diferencias en la posesión de activos e ingresos de la población, más dramáticas en nuestros países, tienen un efecto negativo sobre la calidad de vida por el menor orden social que las acompaña. Asimismo, una mayor desigualdad reduce la propensión a consumir promedio, que implica menos demanda agregada y genera espacios para el surgimiento de crisis por insuficiencia de demanda efectiva. Con mayor desigualdad hay menor estabilidad económica, social y política.

CONFLICTOS SOCIALES
Situación de América Latina

Conflictos bélicos en el siglo XXI

Farid Kahhat

Hace aproximadamente un año, un ex canciller del gobierno de Alberto Fujimori sostuvo en una entrevista televisiva literalmente lo siguiente: «Las guerras desde el final de la Guerra Fría hasta hoy han aumentado en el mundo, no han disminuido: hemos sido testigos de muchos más conflictos». ¿Cuán ciertas son esas afirmaciones?

En la literatura académica se establece un umbral convencional en materia de definiciones: un conflicto armado solo califica como una guerra cuando los combates producen al menos mil muertes por año. Bajo ese criterio, la primera afirmación («Las guerras desde el final de la Guerra Fría hasta hoy han aumentado en el mundo»), es absolutamente falsa; la segunda, en cambio («hemos sido testigos de muchos más conflictos»), es verdad solo en parte, y solo para el periodo comprendido entre 2003 y 2008.

Si nos basamos en la información disponible en internet (por ejemplo, los *Human Security Report* de los años que median entre 2005 y 2010¹ y el artículo «Best Decade Ever», de Kenny 2010, entre otros

¹ <http://www.hsrgroup.org/human-security-reports/human-security-report.aspx>

documentos), podemos afirmar que el número de conflictos armados de todo tipo disminuyó en el mundo desde el final de la Guerra Fría hasta el año 2005: el número de conflictos armados en general se redujo en un 40% entre 1990 y 2005, el número de guerras interestatales se redujo en un 80% entre 1990 y 2005, y el número de guerras civiles se redujo en un 75% entre 1992 (año hasta el cual continuó creciendo) y 2005.

Entre 2005 y el presente, el número de guerras civiles continuó en declive, y no hubo ninguna guerra entre Estados entre 2003 y 2010 (el conflicto armado entre Georgia y Rusia, por ejemplo, no alcanzó el umbral crítico de las mil muertes en combate). Puesto el asunto en perspectiva, las guerras de cualquier tipo disminuyeron en un 78% entre 1988 y 2010. Es cierto, sin embargo, que tras disminuir por más de una década, el número de conflictos armados creció en un 25% entre 2003 y 2008, pero ello se explica en lo esencial por el incremento (de más de 100% entre 2007 y 2008) de conflictos armados entre grupos privados (es decir, conflictos que no involucran como contendiente a un gobierno). Pero esos conflictos rara vez trascienden el año de duración, y las bajas que provocan representan una cifra pequeña en comparación con las causadas por los conflictos armados que involucran al menos a un gobierno.

Por ello, entre los años 2000 y 2008, las bajas en combate cayeron en un 40% en el mundo. En el África subsahariana, por ejemplo, el número de bajas en combate se redujo de 46 000 durante el año 2000 a 6000 durante 2008.

Todo lo anterior contribuye a explicar la disminución en los niveles de gasto de defensa como porcentaje del producto global: según Kenny, en la actualidad esa proporción representa aproximadamente la mitad de su nivel de 1990. En la última década, sin embargo, esa tendencia se ha revertido tanto en Estados Unidos como en algunos países de Sudamérica. Pero cabría recordar que, a diferencia de Estados Unidos, históricamente los países sudamericanos han mantenido niveles relativamente bajos de gasto en defensa como proporción del

producto, en comparación con otras regiones del mundo. Por lo demás, en Sudamérica unos dos tercios del presupuesto para el sector defensa se destinan al gasto corriente, no a la compra de armamento.

Podríamos concluir añadiendo que desde el fin de la Segunda Guerra Mundial no hemos tenido un solo caso del tipo de guerra más mortífera que haya experimentado jamás el sistema internacional contemporáneo: las guerras entre grandes potencias militares. Se trata del periodo más prolongado de paz entre grandes potencias militares en más de quinientos años.

La única excepción a lo dicho es que el terrorismo en general —y una forma específica de acción terrorista en particular, los atentados suicidas— creció significativamente durante los primeros años del nuevo siglo. Según la base de datos de la Universidad de Maryland sobre la materia, el número de víctimas mortales como consecuencia de acciones terroristas se había venido reduciendo en el mundo hasta antes de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Tras dichos atentados, esa cifra volvió a descender hasta 2003, año en el que se inició un crecimiento dramático: de unas 2000 muertes por terrorismo en 2003, pasamos a unas 12 000 víctimas mortales por terrorismo en 2006. Ese incremento, a su vez, es correlativo al incremento de atentados suicidas, los cuales representan menos del 5% del total de acciones terroristas, pero dan cuenta de cerca de la mitad del total de las víctimas mortales que estas provocan.

Cabría, sin embargo, formular algunas atingencias. La primera es que el 80% del total de atentados suicidas en el mundo entre 2003 y 2008 tuvieron lugar en tan solo dos países: Afganistán e Iraq (Fareed, 2008, p. 5). Es decir, aquellos países que Estados Unidos invadió y ocupó después del 11 de septiembre de 2001. Este dato coincide con el hallazgo obtenido por un estudio reciente llevado a cabo por Robert Pape, al frente de un equipo de investigadores de la Universidad de Chicago que ha producido la mayor base de datos sobre terrorismo suicida. Ese estudio concluye que «más del 95% de todos los ataques

suicidas son en respuesta a la ocupación extranjera». Como prueba de ello, el texto añade que «Entre 1980 y 2003 hubo 343 ataques suicidas alrededor del mundo, y a lo sumo un 10% de ellos tenían inspiración antiestadounidense. Desde 2004 se han producido más de 2000, y más de 91% iban dirigidos contra los Estados Unidos y fuerzas aliadas en Afganistán, Iraq y otros países» (Pape, 2010).

Ahora bien, en cuanto a la pregunta de por qué hay menos guerras y menos muertes por guerra en el mundo en años recientes, no existe una respuesta clara e inequívoca, pero sí varias respuestas probables. La primera es el significativo incremento en el número de Misiones de Paz de Naciones Unidas: allí donde estas se despliegan, o bien cesa eventualmente la violencia política, o cuanto menos disminuye de manera significativa. Ello contrasta con la menor eficacia relativa de Naciones Unidas cuando se trata de reconstruir la infraestructura y las instituciones de un país, lo que resulta significativo si se considera que, según algunos cálculos, el costo promedio de una guerra civil fluctúa entre 60 000 y 250 000 millones de dólares. Según esos mismos cálculos, una inversión de 8500 millones de dólares en misiones de paz durante una década reduce en un 30% la probabilidad de que ocurran guerras civiles, lo cual provoca un ahorro de entre 18 000 y 75 000 millones de dólares.

Existen también dos estudios de la Corporación Rand (creada por la Fuerza Aérea de los Estados Unidos) que comparan las intervenciones militares de Naciones Unidas con aquellas que lideran los Estados Unidos. Estos encontraron que, de ocho intervenciones militares lideradas por las Naciones Unidas, en siete se había logrado una paz sostenida, mientras que de ocho intervenciones militares lideradas por los Estados Unidos, solo en cuatro se había conseguido dicho objetivo. La conclusión es interesante, en especial si se toma en cuenta que el costo anual de todas las misiones de paz de Naciones Unidas durante 2005 fue menor que el costo mensual de la ocupación estadounidense en Iraq.

Otra razón por la que podría haberse reducido la incidencia de las guerras en el mundo es la disminución de la pobreza en el planeta.

Pero no nos referimos a la proporción de la población en situación de pobreza, sino a cuán pobre es en general un determinado país, medido por el nivel de su ingreso per cápita. La probabilidad de guerra civil en un país en los siguientes cinco años se triplica si el ingreso per cápita del país en cuestión es menor a los 1000 dólares anuales. Según algunas fuentes, la mitad de la población mundial vivía con un dólar o menos al día en 1990. Esa proporción se había reducido a 28% en el año 2007. En el África subsahariana, por ejemplo (una región que creció por encima del promedio mundial durante la década pasada), murieron en combate 46 000 personas durante el año 2000. Esa cifra se había reducido a 6000 durante el año 2008. Contra lo que podría pensarse, la desigualdad en la distribución del ingreso no está fuertemente asociada con la probabilidad de guerra civil, pero sí hace que cuando una guerra civil se inicia, esta sea más prolongada. La desigualdad en la distribución del ingreso, más que a la violencia política, parece estar asociada a la violencia delincencial. Eso ayudaría a explicar por qué América Latina tiene simultáneamente tanto los niveles de desigualdad (medidos por coeficiente Gini) como las tasas de homicidio más elevadas del mundo.

Un tercer factor que parece ayudar a explicar la reducción en las guerras es el cambio de regímenes políticos. Al margen de las explicaciones que pueda ofrecerse para ellas, existen ciertas regularidades empíricas sobre la relación entre régimen político y violencia política: los regímenes autoritarios padecen menos guerras civiles que el promedio. Los regímenes democráticos también padecen menos guerras civiles que el promedio, pero además no suelen librar guerras entre sí. Pero si consideramos el régimen político como una variable continua, son los regímenes políticos que caen en alguna categoría intermedia entre los polos (que algunos autores denominan «anocracias») los más proclives a padecer guerras civiles. Pues bien, el número de regímenes autoritarios ha descendido en las últimas décadas, y el número de anocracias se ha mantenido relativamente constante, mientras el número de democracias representativas se ha incrementado. Sobre esto habría que recordar

que jamás una insurgencia marxista derrocó a un gobierno democráticamente elegido y que los cuatro gobiernos derrocados por revoluciones sociales en América Latina durante el siglo XX fueron autoritarios: México en 1910, Bolivia en 1952, Cuba en 1959 y Nicaragua en 1979.

Pasando ahora del panorama mundial al hemisferio occidental, hay varios factores que ayudan a explicar por qué América Latina y el Caribe ha sido históricamente una región que, comparada con el resto del mundo, ha tenido pocas guerras interestatales. Uno es la sombra que los Estados Unidos proyectan sobre la región: la presencia de los Estados Unidos redujo la injerencia de potencias extra hemisféricas (fundamentalmente europeas) en América Latina y el Caribe. Prevenir esa injerencia fue una política oficial de los Estados Unidos desde la denominada «Doctrina Monroe» (resumida habitualmente en la expresión «América para los americanos»), que definía al hemisferio occidental como un área de influencia estadounidense. Durante la Guerra Fría la política de contención cumplió una función similar, solo que ya no contra las viejas potencias coloniales de Europa, sino contra la Unión Soviética.

Existen, sin embargo, dos razones adicionales por las que la injerencia militar de las potencias europeas en América Latina y el Caribe fue relativamente escasa. Por un lado, el eje de la política internacional entre los siglos XVII y XX giró en torno a Europa. Parafraseando a Halford Mackinder, solía pensarse que quien controlaba Europa del Este controlaba Europa, quien controlaba Europa controlaba Eurasia, y quien controlaba Eurasia controlaba el mundo. América Latina y el Caribe no solo está lejos de Eurasia (lugar donde se definía la distribución de poder global), sino que además esa región del mundo no contenía (ni contiene) ninguna potencia militar mundial de primer orden.

Ahora, si dividimos el hemisferio americano en partes, habría que tener en cuenta que no toda la región es igualmente importante para Estados Unidos, y contra lo que podría creerse, Sudamérica no es particularmente relevante. Más significativa para Estados Unidos es la subregión formada por México, Centroamérica y el Caribe. En primer

lugar, la mitad de la inversión de empresas estadounidenses en América Latina y el Caribe se destina a México, Centroamérica y el Caribe, lo cual es particularmente relevante si tenemos en consideración que se trata de una subregión bastante más pequeña que Sudamérica en lo que respecta al tamaño de su economía.

En segundo lugar, el 70% del comercio de Estados Unidos con América Latina y el Caribe se dirige a esa subregión, donde México ocupa un papel destacado. En sentido estricto, México no tiene comercio exterior: tiene comercio bilateral con Estados Unidos (comercio bilateral que da cuenta de más del 80% del comercio de México con el resto del mundo).

En tercer lugar, el 85% de los inmigrantes latinoamericanos en Estados Unidos procede de México, Centroamérica y el Caribe. Es por ello que en ese país hay más votantes de origen salvadoreño que de origen brasileño.

La cuarta razón por la que México, Centroamérica y el Caribe tienen mayor relevancia que Sudamérica para los Estados Unidos es su proximidad geográfica. De hecho, el único país de América Latina que tiene una frontera territorial con Estados Unidos es México, y esta se extiende a lo largo de 3100 km. La crisis de los misiles entre Estados Unidos y la Unión Soviética fue por misiles instalados por la Unión Soviética en Cuba, es decir, en el Caribe, a 90 millas de las costas estadounidenses. Por último, Centroamérica y el Caribe son más vulnerables a la injerencia de potencias extra hemisféricas, y por eso solía considerárseles el «blando bajo vientre» de Estados Unidos.

Todas esas razones ayudan a entender por qué todas las intervenciones militares de Estados Unidos en América Latina y el Caribe fueron en México, Centroamérica y el Caribe. Jamás hubo una intervención militar estadounidense en Sudamérica. Lo anterior también ayuda a explicar por qué algunos países centroamericanos adecuan su política exterior y su política de seguridad a esa percepción de debilidad relativa en el sistema internacional. Asumiendo que tienen escasa capacidad de maniobra como

actores autónomos en el sistema internacional, apuestan por una relación cada vez más cercana con Estados Unidos o, en palabras del ex presidente argentino Carlos Menem, una «relación carnal» con ese país. Esto se refleja incluso en su política exterior hacia otras regiones del mundo. Por ejemplo, la mayoría de los gobiernos de Centroamérica y el Caribe apoyó la invasión y ocupación de Iraq en 2003, y cuatro de ellos enviaron tropas. En Sudamérica, en cambio, solo el gobierno colombiano declaró su apoyo a la guerra de Iraq, pero no envió tropas.

En general, asumir la falta de autonomía en la escena internacional como una condición estructural lleva a priorizar los intereses materiales de corto y mediano plazo como fundamento de la política exterior. Y no solo en la relación con Estados Unidos: también puede apreciarse en la conducta hacia otras regiones del mundo; por ejemplo, en la relación con China y Taiwán. La República Popular China no considera a Taiwán un Estado independiente sino una «provincia rebelde», y no mantiene relaciones diplomáticas con Estados que, a su vez, concedan un reconocimiento diplomático a Taiwán. Por eso solo hay veintidós Estados en el mundo que reconocen a Taiwán. De ellos, once son Estados de América Latina y el Caribe, pero solo uno proviene de Sudamérica (Paraguay); los otros diez Estados son de Centroamérica y el Caribe.

En síntesis, Sudamérica es una realidad distinta del resto de la región latinoamericana en más de un aspecto, y sobre todo desde la perspectiva estadounidense. Sudamérica ha tenido muy pocas guerras en el siglo XX: las guerras entre Perú y Ecuador, la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay, y la Guerra de Las Malvinas. Básicamente esas son las únicas guerras en toda Sudamérica durante el siglo XX, y una de ellas fue con una potencia extra hemisférica y no fue en el territorio continental de América Latina (la Guerra de las Malvinas). Sin embargo, la ausencia de guerras interestatales en América Latina no implica que no se haya producido una proporción considerable de violencia política dentro de los Estados de la región. La pregunta sería entonces por qué se produce esa situación paradójal.

La perspectiva realista dentro de la literatura en relaciones internacionales identifica varios factores que inciden sobre la probabilidad de conflicto armado entre Estados. La intención hostil suele ser una condición necesaria, pero no suficiente para ello. El inicio de un conflicto armado suele depender, además, de la presencia de otras variables. Desde la perspectiva en mención, esas variables son: la distribución de poderío militar entre los Estados, la proximidad geográfica, la existencia de amplias zonas rurales de baja densidad demográfica y con un terreno accidentado, y la existencia de capacidad ofensiva en el plano militar.

Si se observa a Sudamérica a partir de esas variables, podría entenderse por qué hay una escasa incidencia de guerras entre Estados dentro de esa región. La literatura sobre geopolítica solía considerar Colombia, Venezuela y las Guayanas como parte del espacio geopolítico caribeño, y al referirse al resto de Sudamérica, lo hacía bajo la denominación de «Cono Sur». Dentro del Cono Sur así definido, los cuatro Estados de mayor poderío militar son Argentina, Brasil, Chile y Perú. En ese contexto, uno comienza a entender la noción según la cual Bolivia constituye el corazón geopolítico de Sudamérica: si sustraen imaginariamente a Bolivia del mapa sudamericano, lo que tendrían probablemente es que los cuatro países antes mencionados tendrían todos fronteras entre sí. La existencia de Bolivia (como proverbial «Estado tapón», en el léxico geopolítico) es lo que impide esa posibilidad. Así, a criterio de diversos autores, lo que tenemos entre esos cuatro Estados son alianzas informales entre pares de Estados que no tienen fronteras entre sí, pero comparten fronteras con los otros dos (Argentina y Perú, por un lado, y Brasil y Chile, por otro). La Guerra de las Malvinas en 1982 fue un momento en el cual esa presunción se hizo realidad: mientras el gobierno peruano de la época envió pilotos y aviones de combate hacia la Argentina, ahora sabemos que el gobierno de Chile (según versión tanto de la ex Premier británica Margaret Thatcher como del ex miembro de la junta de gobierno de Chile, Fernando Matthei) ofreció un respaldo soterrado pero activo a Gran Bretaña.

En cuanto a la proximidad geográfica como fuente potencial de conflictos armados, cabría recordar que, pese a lo que sugiere el mapa-mundi de Mercator que empleamos aun hoy en día, América del Sur es una región de dimensiones continentales. Por solo citar un ejemplo, el Perú tiene una extensión territorial que es más o menos similar al territorio combinado de Alemania, Francia e Inglaterra (es decir, las tres principales potencias de la Unión Europea). Eso hace que, por ejemplo, las distancias entre las capitales de los Estados de la región sean sumamente grandes.

En cuanto a la existencia de zonas rurales de baja densidad demográfica con terreno extenso y accidentado como obstáculo que dificulta los conflictos bélicos interestatales, esa es una condición que también está presente en Sudamérica. Por ejemplo, entre Brasilia y Lima (capitales de Brasil y Perú, respectivamente), no solamente existe una distancia de miles de kilómetros, sino que se interponen además la selva amazónica y la cordillera de los Andes. Es decir, no estamos hablando de países como Alemania, pequeños, relativamente planos, y que en algunos periodos de su historia contó, además, con la presencia de potencias hostiles tanto hacia el este como hacia el oeste de su territorio. A todo ello habría que añadir que, en muchos casos, las zonas de frontera tienen una baja densidad demográfica (en algunas zonas de las fronteras amazónicas, por ejemplo, esta es de menos de un habitante por kilómetro cuadrado).

La paradoja que implica un territorio vasto y accidentado, sin embargo, es que, al mismo tiempo que hace menos probable una guerra entre Estados, hace más probable el surgimiento de violencia política dentro de un Estado. No es casual que las columnas supérstites de Sendero Luminoso en el Perú se ubiquen en territorios como el valle de los ríos Apurímac y Ene (VRAE): se trata de un espacio geográfico en el que se encuentran la cordillera de los Andes y la selva amazónica. Es decir, es un territorio a la vez montañoso y boscoso, lo cual lo convierte en difícil de conquistar por medios convencionales (en tanto

favorece la defensa sobre el ataque), pero hace más factibles las guerras civiles o el surgimiento de insurgencias, porque es un tipo de terreno que provee de lugares donde ocultarse a grupos irregulares armados.

La capacidad militar ofensiva fue la cuarta variable esgrimida para explicar la probabilidad de conflicto armado entre Estados. Se refiere específicamente a la idea de que hay capacidades militares que cumplen en lo esencial una función defensiva (como, por ejemplo, el armamento antiaéreo), y otras que podrían servir más bien a propósitos de ataque (como, por ejemplo, los bombarderos). Diversas fuentes concuerdan en que el gasto de defensa en Sudamérica ha crecido dramáticamente durante la primera década del siglo XXI; sin embargo, como se indicó con anterioridad, dos tercios del presupuesto de defensa en América Latina se destinan a gastos corrientes (en lo esencial, sueldos, salarios y pensiones). Además, el gasto de defensa en la mayoría de casos no ha crecido como proporción del producto sino que ha seguido el mismo ritmo que las economías de la región.

Por lo demás, el incremento del gasto en defensa no se produce en todos los Estados por igual. Son básicamente cuatro Estados de Sudamérica los que dan cuenta de la mayor parte de ese crecimiento: Brasil, Colombia, Chile, y Venezuela. Aun así, la capacidad ofensiva de la mayoría de Estados de la región es relativamente limitada. Por ejemplo, dos medios para superar los obstáculos que imponen las grandes distancias y la geografía accidentada son los misiles de mediano alcance y una aviación tecnológicamente sofisticada: ambos están en lo esencial ausentes en el contexto sudamericano. Tampoco habría arsenales de armas químicas y biológicas, y el Tratado de Tlatelolco convierte a América Latina en un área libre de armas nucleares.

Ahora bien, lo que podría ser preocupante del incremento en el gasto de defensa en Sudamérica es el tipo de adquisiciones militares que hacen algunos Estados, y las alianzas militares que podrían ir asociadas a esas adquisiciones. En primer lugar, se están comprando aviones de combate con un importante potencial ofensivo. Esto incluye la

adquisición a Francia de aviones de combate Rafale por Brasil, la adquisición tanto a Estados Unidos como a Holanda de aviones F16 por Chile, y la adquisición de aviones Sukoi 30 a Rusia por Venezuela. Pero la compra de armamento no es equivalente a otras importaciones. En primer lugar, suele involucrar convenios entre Estados y no solo entre empresas privadas, porque habitualmente el vendedor se compromete a proveer, además, repuestos, mantenimiento, asesoría técnica, servicios de repotenciación, e incluso transferencia de tecnología, por lo que establece un vínculo de largo aliento entre las partes. Por esa razón las recientes adquisiciones han ido de la mano de alianzas con actores extra regionales (Venezuela y Rusia, Brasil y Francia), además de una presencia creciente de Estados Unidos en Sudamérica (a través de la operación de bases aéreas en territorio colombiano, o la reactivación de la cuarta flota de la marina de guerra de los Estados Unidos después de 58 años).

En cuanto a la existencia de relaciones conflictivas entre Estados de la región, cabría recordar que las tensiones entre Colombia y Venezuela no comenzaron con la llegada al gobierno de Hugo Chávez. Existe un diferendo limítrofe de larga data entre ambos Estados que ya en las décadas de 1980 y 1990 había provocado la movilización de tropas hacia la frontera común (en la década de 1980 esta estuvo asociada a una breve carrera armamentista en ambas partes). Ello no implica, sin embargo, que el propósito de las bases bajo administración estadounidense en Colombia sea el de lanzar un ataque contra Venezuela. En primer lugar, porque el acuerdo limita a ochocientos el número de soldados y a seiscientos el número de contratistas de seguridad privados que pueden estar en un momento dado en territorio colombiano. Por sus dimensiones, no se trata, pues, de una fuerza de invasión. En segundo lugar, el acuerdo no permite el uso de esas bases para aviones de guerra: solo pueden aterrizar y despegar de ellas aviones de carga o de inteligencia. De cualquier modo, la mayor parte del petróleo que exporta Venezuela se destina al mercado estadounidense, así que no queda claro por qué los Estados Unidos tendrían interés en atacar a Venezuela para apoderarse

de un recurso que obtienen hoy en día por vía comercial sin mayor dificultad (aunque, según el gobierno venezolano, esa sería la razón por la que Estados Unidos buscaría una eventual agresión).

Dicho esto, sin embargo, habría que añadir que las bases en Colombia sí tienen como propósito monitorear las acciones de las FARC, y que tanto Colombia como los Estados Unidos alegan que las FARC operan en territorio venezolano. Luego, los aviones de inteligencia AWACS podrían monitorear lo que ocurre en Venezuela con ese argumento. No en vano una de las bases desde las que operan aviones estadounidenses en Colombia se encuentra en la región de La Guajira, muy cerca de la frontera con Venezuela. Además, la presencia militar de los Estados Unidos en las inmediaciones de Venezuela no se limita a las bases en Colombia. Hay bases estadounidenses en Aruba y Curazao, a corta distancia de la costa caribeña de Venezuela, y Estados Unidos ha reactivado después de más de medio siglo la Cuarta Flota de su marina de guerra, que operaría en o cerca del Caribe latinoamericano. En otras palabras, hay presencia militar estadounidense al este, oeste y norte de Venezuela. ¿Cuál sería, entonces, su propósito? Creo que es doble: vigilancia y disuasión.

Ahora bien, aunque en mi opinión es improbable que cualquiera de las dos partes tenga una intención hostil, también es cierto que estamos hablando de una frontera sumamente porosa, que atraviesan de forma cotidiana narcotraficantes, grupos irregulares armados, contrabandistas, etcétera. Siempre cabe, por ende, la posibilidad de que una escaramuza por una persecución en caliente (como la que alegó falsamente Colombia que existía cuando atacó un blanco de las FARC en territorio ecuatoriano), podría hipotéticamente conducir a una escalada.

En cuanto a las relaciones de seguridad entre Chile y el Perú, la pregunta que tendrían que responder quienes postulan la existencia de una hipótesis verosímil de conflicto armado entre ambos Estados sería la siguiente: ¿qué fines políticos conseguiría Chile por medios militares que no pueda conseguir, a menor costo, por otros medios? La hipótesis

de conflicto más socorrida es la que sostiene que, dado que Chile carece en general de fuentes de energía y el norte de ese país carece de agua dulce, y ambos recursos existen en relativa abundancia tanto en Bolivia como en el Perú, el objetivo militar sería una ocupación de largo plazo para apoderarse de ellos.

Esa hipótesis, sin embargo, deja varias preguntas claves sin respuesta. La primera es: ¿por qué Chile atacaría a sus vecinos para acceder a recursos que puede obtener a través del comercio a un costo sensiblemente menor (por ejemplo, importando gas de Indonesia como de hecho hace en este momento)? Dicho sea de paso, las importaciones de energía de Chile equivalen aproximadamente a la sexta parte de sus exportaciones y a la cuarta parte de su superávit comercial. Es decir, no estamos ante una situación particularmente dramática. El Estado chileno probablemente preferiría tener fuentes de suministro más seguras y cercanas, pero si carece de ellas no se va a paralizar su economía.

En todo caso, ¿por qué atacar al Perú, con un poderío militar superior al de Bolivia, cuando este último tiene fuentes de agua —y, sobre todo, de gas— más importantes que aquellas con las que cuenta el Perú? De cualquier modo, de producirse una intervención militar en el Perú para apropiarse de esos recursos, ¿cómo haría llegar Chile el gas a su propio territorio a un costo razonable? Cabría recordar que la principal potencia militar del mundo, Estados Unidos, no pudo impedir en un territorio relativamente plano y desértico como el de Iraq un sabotaje constante a los oleoductos y gasoductos de ese país. En el caso del gas de Camisea, un gasoducto tendría que atravesar cientos de kilómetros en ceja de selva, cordillera andina y costa antes de llegar a Chile. Por último, si Chile tiene planes bélicos con el propósito de apropiarse de recursos naturales, ¿por qué no actuó sobre esa base en esos planes cuando las circunstancias fueron más propicias? Por ejemplo, en 1995, cuando las Fuerzas Armadas peruanas estaban engarzadas en un conflicto armado con el Ecuador, o entre 1982 y 1992, cuando estaban involucradas en la guerra contrasubversiva.

Tampoco creo que haya una hipótesis de conflicto verosímil en torno al diferendo limítrofe entre Chile y el Perú. Básicamente porque la parte más débil militarmente (Perú) es la que reivindica el territorio en controversia, y la parte militarmente más poderosa (Chile) es quien lo controla. Salvo que el Perú decida desafiar por la fuerza el control chileno de ese territorio, Chile no tendría causa aparente para recurrir a ella. El único escenario en donde el poderío militar chileno tendría un papel verosímil sería uno en el cual la Corte de La Haya fallara a favor del Perú y Chile decidiera no acatar el fallo: en ese caso podría emplear la superioridad militar de la que dispone para mantener el control del espacio marítimo en controversia. Y aunque no sea del todo posible descartar ese escenario, tampoco parece particularmente probable. Si Chile creía probable una derrota en La Haya y no estaba dispuesto a aceptar ese desenlace, habría sido más sensato no participar del proceso que involucrarse en él, presentar una defensa y esperar varios años para desconocer un fallo adverso.

Por otro lado, los antecedentes de arbitrajes entre Argentina y Chile señalan que este último Estado aceptó una decisión adversa en una controversia limítrofe. Además, tenemos declaraciones expresas del jefe de la Marina chilena, almirante González, y del presidente de la República, Sebastián Piñera, señalando que su gobierno acatará el fallo. Y por último —y tal vez más importante precisamente porque la chilena es una economía abierta—, esta sería sumamente vulnerable ante la eventualidad de que se le aplicaran sanciones económicas internacionales, cosa que podría ocurrir si el Estado peruano sometiera el caso a la consideración del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La pregunta es si el Consejo de Seguridad de la ONU adoptaría sanciones contra Chile en caso de un desacato ostensible de un fallo de la Corte de La Haya en torno a una controversia limítrofe. Probablemente sí: Chile no es tan importante para los Estados Unidos como, por ejemplo, Israel (Estado en favor del cual ha empleado la mayoría de sus vetos en el Consejo de Seguridad de la ONU).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Kenny, Charles (2010). Best Decade Ever. *Foreign Policy*. <http://www.foreignpolicy.com/>
- Pape, Robert (2010). It's the Occupation, Stupid! *Foreign Policy*, September/October. <http://www.foreignpolicy.com/>
- Zakaria, Fareed (2008). *The Post-American World*. Nueva York: Norton.

CONFLICTOS SOCIALES EN EL PERÚ

Los conflictos sociales en el Perú: una aproximación

Rolando Luque

De no mediar una mayúscula sorpresa, el Perú se apresta a vivir por primera vez en su historia un tercer periodo democrático continuo. Las luchas sin cuartel de los caudillos y los sucesivos golpes de Estado cancelaban, cada tanto, los intentos por sembrar en la república ideas e instituciones democráticas. La herencia, obviamente, no podía ser otra que una sociedad desigual, con sectores ajenos al modelo político y económico, un Estado que no termina de cambiar y una cultura política sin los nutrientes necesarios para impulsar un proyecto democrático auspicioso.

Nadie puede discutir el buen momento actual de la economía peruana, pero subsisten preguntas válidas¹ en torno a las bases y sostenibilidad del crecimiento y —tanto o más importante— sobre si la democracia que tenemos nos alcanza para que ese buen momento no

¹ En la CADE 2010, Michael Porter llamó la atención sobre la necesidad de una visión consensuada entre los sectores público y privado, la ampliación de los beneficios del crecimiento, la diversificación de las actividades productivas, la innovación, la lucha contra la corrupción y la seguridad.

termine degradándose, como otros en el pasado. Desde esta perspectiva, es evidente que las dictaduras representan para el ciudadano actos de fe, apuestas al corazón del dictador; mientras que la democracia es una oportunidad que trabajosamente hay que aprovechar; un escenario de actuación de las diversas fuerzas de la sociedad con objetivos atravesados; una estrategia para abordar conflictos sociales e imprimir un sentido al incesante juego de los intereses. No está exenta de fe, pero sobre todo es construcción laboriosa, enmarcada en derechos y necesitada de resultados. Si bien los rumores de golpe parecen haber cesado, la posibilidad de que la democracia sucumba en el desprestigio sigue ahí, amenazante.

En este sentido, ver la realidad a través del conflicto social es una de las claves para organizar mejor la convivencia. Hace falta, entonces, desentrañar su mecanismo interior, sostenerse en él para concebir la solución inmediata, la política pública del mediano plazo, el plan de prevención. A ello me aproximaré en las siguientes líneas.

CUATRO IDEAS PARA EMPEZAR

1. Complejidad

La tendencia en el mundo es a que las relaciones entre las personas, los Estados, las empresas nacionales, las transnacionales, los medios de comunicación, las organizaciones sociales, las entidades supranacionales, etcétera, sean cada vez más complejas. No hay un solo centro ni una sola voz y «la red» parece ser la metáfora que representa mejor la complejidad². El conflicto social es una de las expresiones de esa complejidad en una realidad como la peruana, altamente dinámica, con

² «Las redes se espesan con el aumento de la participación de elementos potencialmente anexionables y de los que ya están conectados en un sistema de red» (Daniel Innerarity, *La sociedad invisible*, p. 115). Sin embargo, en las sociedades sin principios ordenadores fuertes y democracias carentes de trama histórica la red no conecta a todos y la complejidad se vuelve elusiva.

una transición incompleta³, males históricos arrastrados al presente y grandes sectores de la sociedad que no terminan de «acomodarse» o «ser acomodados» en el modelo económico.

En ese marco de inocultable complejidad, resultan inconvenientes y peligrosas las nociones reduccionistas de conflicto social que ven en él solo «conspiración política» o «chantaje económico» o meros «disturbios». Es obvio que en el conflicto menudean poderes de todo tipo, que las pretensiones económicas motivan fuertemente la protesta y que la violencia está presente en la mayoría de los conflictos, pero definirlos por uno de estos elementos es un error conceptual estratégico.

2. Limitaciones de lo instrumental

Una consecuencia de la complejidad es que produce situaciones de características peculiares y sorpresivas. Naturalmente, las herramientas de monitoreo, análisis, gestión y transformación de conflictos que se utilicen deben responder a esa peculiaridad. Esto implica crear instrumentos y mecanismos propios cuya eficiencia o racionalidad se pruebe en la aplicación práctica. Por ejemplo, el uso de tipologías es indispensable para dar un cierto orden a esa complejidad. Y digo «un cierto orden» porque no hay una sola tipología capaz de recoger en sus categorías la vasta realidad de los conflictos sociales ni de satisfacer los objetivos o curiosidades de todos. Una tipología es solo una forma de clasificar, una estrategia de la mente para ordenar los objetos de la realidad de una cierta manera. En consecuencia, ninguna tipología es superior a otra: su valor dependerá de la utilidad que se le tiene prevista, porque una cosa es hacer investigación académica, otra defender derechos y otra vigilar el poder. No sería raro que la prensa amarillista

³ Hay una agenda pendiente propia de las transiciones: reparaciones y justicia para las víctimas de violaciones a los derechos humanos de las décadas de 1980 y 1990; reformas institucionales; lucha contra la corrupción; reforma de la Constitución, entre las más importantes.

de cualquier país clasifique los conflictos sociales en interesantes y aburridos. Lo inteligente es combinar tipologías.

3. «Estar ahí»

No creo que conocer el conflicto de oídas o llegar seis meses después con un cuestionario bajo el brazo descalifique una investigación. Sin embargo, seguir de cerca la dinámica del conflicto puede resultar en muchos casos insustituible, sobre todo cuando de un buen análisis depende no solo una buena explicación sino el manejo mismo del conflicto en términos de poner a buen recaudo la vida, la integridad física, la tranquilidad, la propiedad, etcétera, y de crear condiciones para llegar a acuerdos. Por ejemplo, la observación inmediata del comportamiento de los actores nos informa de la conducta displicente de un burócrata, de los recursos asimétricos para influir sobre el poder, del lenguaje radical y la manipulación de las emociones del líder violentista, de la prensa al servicio de ciertos intereses, del ciudadano que toma distancia de «la infame turba», del orden de prioridades que tienen los problemas para los actores políticos, de los esfuerzos por darle un curso dialogante al conflicto, etcétera. Todo ello es material de primera mano a la hora de estudiar la conflictividad o intervenir en ella.

4. La dimensión subjetiva

Cualquiera que fuera el modelo de escalamiento de la violencia física en un conflicto social, siempre viene precedido de un escalamiento de las emociones. La violencia verbal convierte al problema objetivo en una situación dramática en la que la sensación de agravio⁴ potencia el lado destructivo del conflicto. Cuando a un grupo social se le atribuye algo que no es y ese algo es expresado en términos insultantes, el efecto

⁴ Según Axel Honneth, las distintas formas de menosprecio estimulan la lucha por el reconocimiento.

inmediato es la cohesión: la gente cierra filas alrededor de su dignidad y de su causa. A renglón seguido se presenta el efecto combustible, derivado del alineamiento total de las voluntades individuales y de la necesidad de pasar a la ofensiva⁵. Es cuando se escuchan expresiones como «iremos hasta las últimas consecuencias» o «solo nos sacarán muertos». Por supuesto, del otro lado no faltarán quienes digan casi de manera automática que «hay que restablecer el principio de autoridad» o «que la democracia no debe ceder al chantaje de los violentistas», con lo que la violencia estará asegurada⁶. En este contexto, cabe recordar también que valores como seguridad, identidad o subsistencia no son negociables, y si estos son atacados verbal o físicamente, la respuesta suele ser de una gran violencia.

EXPECTATIVAS ECONÓMICAS Y DEMANDAS DE RESPETO

He organizado los datos⁷ sobre la base de dos grandes movilizadores de los conflictos sociales: las expectativas económicas y las demandas de respeto. Caben muchas maneras de clasificar la información. Yo mismo podría usar categorías como exclusión, necesidades insatisfechas o derechos fundamentales, pero la tesis del conflicto que postulo pone el acento tanto en el problema objetivo (el agua contaminada, el derecho laboral violado, la percepción de corrupción) como en la experiencia subjetiva del problema.

⁵ Este intercambio, basado en infligir daño al otro, reemplaza el problema por las personas y empuja a estas a lo que Morgan Deutsch llama «la espiral del conflicto maligno».

⁶ Es responsabilidad del líder democrático evitar caer en «la trampa del prestigio», donde su palabra parece ser más importante que el problema y que las consecuencias de un enfrentamiento violento. En cierto momento, la mutua intransigencia debe más al costo individual que le acarrearía al líder variar su posición que a la naturaleza de las demandas sociales planteadas.

⁷ La Defensoría del Pueblo monitorea la conflictividad desde el año 2004 y a la fecha ha publicado 87 reportes.

Los problemas se convierten en conflictos cuando la persona experimenta un daño o amenaza de daño y su reacción, expresada como una demanda social, no encuentra un canal receptivo y verdaderamente interesado en analizar, dialogar, proponer, acordar. En este último aspecto, no es solo un asunto de reclamar que no se contamine o no se usen irregularmente los recursos del Estado, sino que en este trance los ciudadanos esperan no ser ignorados, burlados, agraviados o reprimidos.

Veamos en este primer cuadro el total de las causas inmediatas de los conflictos sociales que corresponde a nueve tipos⁸, según los reportes de la Defensoría del Pueblo publicados mensualmente durante seis años:

Cuadro 1. Total de causas inmediatas

<p>Conflictos socioambientales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Supuesta contaminación generada - No se realizó consulta previa - Temor a posible afectación ambiental - Remediación ambiental - Incumplimiento de compromisos - Demanda de compensación - Demanda de apoyo al desarrollo local - Presencia ilegal / Actividad sin autorización - Uso inadecuado del agua - Aparente afectación urbana - Disputa de tierras - Cuestionamiento a la administración de fondos - Cuestionamiento al relacionamiento comunitario - Reasentamiento de poblaciones - Oposición a la actividad extractiva
<p>Cultivo ilegal de hoja de coca</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Erradicación efectuada por el Estado - Precio de la hoja de coca
<p>Conflictos electorales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Denuncias por supuestos electores golondrinos - Cuestionamiento a la gestión electoral (Fraude) - Rechazo a la virtual reelección del alcalde - Expectativa económica por elevados recursos municipales

⁸ La Defensoría del Pueblo organiza su información según estos tipos de conflictos: socioambientales, laborales, cultivo ilegal de hoja de coca, electorales, comunales, asuntos de gobierno nacional, asuntos de gobierno regional y asuntos de gobierno nacional, además de un conveniente «otros» al que irán los casos que no calzan en alguno de los tipos mencionados.

Conflictos por demarcación territorial	- Diferente percepción de límites - Objeciones a las leyes que crean las jurisdicciones y definen límites - Presencia de recursos en la zona fronteriza
Conflictos comunales	- Controversia por el uso de recursos - Disputa por titularidad de territorio - Indefinición de límites - Pertenencia a dos distritos
Conflictos laborales	- Incremento de remuneraciones - Nivelación de ingresos - Pago de incentivos - Contratación de trabajadores - Irregular designación de funcionario - Disputa societaria con electos laborales - Ejecución de obras - Suspensión de actividades de la empresa - Incumplimiento de convenio colectivo - Retraso en el pago de pensiones - Retraso en el pago de remuneraciones - Incumplimiento de pago de bonificación - Despido arbitrario - Incumplimiento de acuerdo - Norma laboral adversa al trabajador
Conflictos por asuntos de gobierno local	- Falta de obras públicas - Negativa a rendición de cuentas - Falta de atención a pedidos - Cuestionamiento a la gestión municipal - Supuestos actos de corrupción - Rechazo a ordenanzas municipales
Conflictos por asuntos de gobierno regional	- Inejecución de proyectos de inversión
Conflictos por asuntos de gobierno nacional	- Atención de demandas regionales - Demandas laborales - incumplimiento de promesas, pactos por parte del gobierno central - Rechazo a normas legales / políticas públicas / proyectos

Como se puede ver, de las 53 causas inmediatas identificadas, 45 corresponden a expectativas económicas y demandas de respeto. En el siguiente cuadro podemos observar qué causas corresponden a expectativas económicas y cuáles a demandas de respeto⁹.

⁹ Es frecuente que en un mismo conflicto se observen demandas que se explican por las expectativas económicas y las que se sostienen en una exigencia de respeto.

Cuadro 2. Total de causas por expectativas económicas y demandas de respeto



Expectativas económicas

Hay que tener presente que una expectativa no es una ilusión ni un vago deseo: es un futuro consentido cuya sensación de realización deja ver hasta una idea del plazo. La expectativa tiene hambre de realidad, más aun cuando es alimentada de diversas maneras y durante tiempos largos, como lo explicaré más adelante.

Evidentemente los problemas estructurales en un contexto de crecimiento se convierten en agendas de corto plazo y generan expectativas fuertes en la población. Es natural que se perciba la oportunidad extraordinaria de salir de la pobreza, acceder a mejor educación y salud, al empleo, y en medio de todo esto, a ser oído en sus demandas actuales e históricas.

Como tales, las expectativas atraviesan todos los estamentos de la sociedad: las tiene un empresario o un estudiante universitario, pero aquellas expectativas de quienes sufren carencias básicas impactan más públicamente porque dinamizan las demandas sociales. Y los recursos para hacerse sentir son también distintos. Hay sectores que tienen más acceso a los mecanismos políticos, a los medios de comunicación

nacionales, a intermediarios influyentes, a mover con posibilidades de éxito los procedimientos judiciales, administrativos y constitucionales, etcétera.

Veamos en el siguiente cuadro cuál es el índice de Desarrollo Humano de los distritos en los que hay más conflictos:

Cuadro 3. IDH de los distritos con mayor número de conflictos a octubre de 2010

Departamento	Provincia	Distrito	Número de conflictos	IDH ^{a/}	IDH Ranking ^{a/}
Cajamarca	Cajamarca	La Encañada	7	0,5188	1 679
Cajamarca	Hualgayoc	Hualgayoc	6	0,5350	1 492
Cajamarca	Cajamarca	Cajamarca	6	0,6119	365
Ancash	Santa	Chimbote	5	0,6569	78
Moquegua	Mariscal Nieto	Moquegua	4	0,6641	57
Lima	Oyón	Oyón	4	0,6064	411
Ayacucho	Lucanas	Puquio	4	0,5608	803
Huancavelica	Angaraes	Lircay	3	0,5210	1 652
Junín	Satipo	Riío Tambo	3	0,5379	1 458
Apurímac	Aymaraes	Cotaruse	3	0,5555	1 165
La Libertad	Santiago de Chuco	Angasmarca	3	0,5708	885
Ancash	Huari	San Marcos	3	0,5644	994
Puno	Carabaya	San Gabán	3	0,5402	1 419
Huancavelica	Huancavelica	Huancavelica	3	0,5904	582
Piura	Huancabamba	Huancabamba	3	0,5199	1 662
Puno	San Román	Juliaca	3	0,6083	393
Ayacucho	Huamanga	Ayacucho	3	0,6144	343
Lambayeque	Chiclayo	Chiclayo	3	0,6607	67

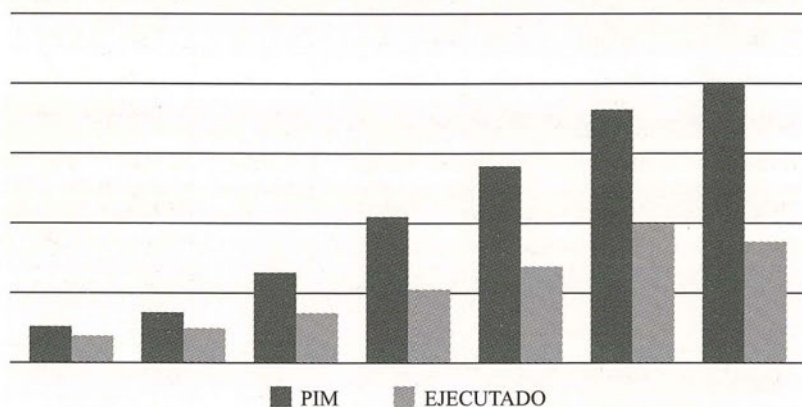
a/ Fuente: PNUD, Índice de Desarrollo Humano, 2007. Elaboración: DP-APCSG.

Como se ve, de los dieciocho distritos con tres o más conflictos, cuatro de ellos (22%) se ubican en el quintil inferior de los distritos según este índice. Además de este indicador, de acuerdo con el mapa de pobreza del Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES, con datos del censo del 2007) el 83% de estos distritos están por debajo de la línea de la pobreza.

Se puede entrever en el contacto con los actores sociales que cada vez más en el Perú las expectativas no están referidas a un producto acabado que se entrega a alguien sino a un medio o a una oportunidad. Por eso la mira está puesta en la expectativa en relación con la inversión pública y a la inversión privada en tanto representan nuevas condiciones para forjar su propio proyecto de vida.

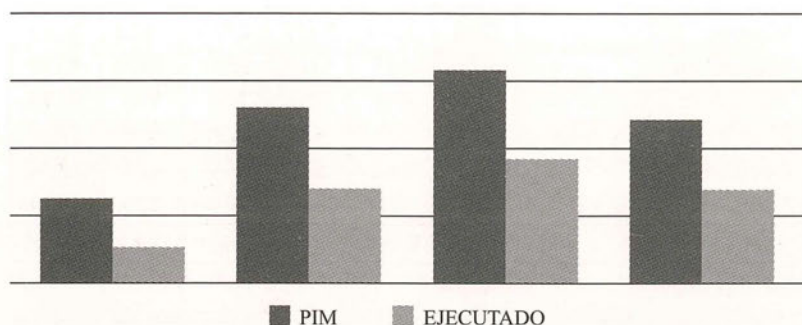
En relación con la inversión pública, se puede ver en los dos siguientes cuadros que los recursos públicos han crecido ostensiblemente entre 2004 y 2010; sin embargo, el nivel de ejecución de la inversión tanto de gobiernos regionales y locales no pasa de 50%.

Cuadro 4. Ejecución del presupuesto de inversión de los gobiernos regionales (millones de soles)



Fuente: MEF (Transparencia económica – Consulta amigable). (*) Información hasta octubre de 2010.

Cuadro 5. Ejecución del presupuesto de inversión de los gobiernos locales (millones de soles)



Fuente: MEF (Transparencia económica – Consulta amigable). (*) Información hasta octubre de 2010.

Y la inversión de las municipalidades provinciales donde hay más conflictos es muy baja en la mayoría de ellas: Municipalidad Provincial de Cajamarca (28,1%), Municipalidad Provincial de Oyón (18,3%), Municipalidad de San Marcos (20%), Municipalidad Provincial de Lucanas (23,5%). No se puede negar que hay un paulatino aprendizaje de estos niveles de gobierno pero aún confrontan serios problemas de gestión, de conformación de equipos profesionales, de priorización del gasto, de transparencia¹⁰, etcétera.

En relación con la inversión privada: ¿cuánta inversión privada ha habido en los últimos seis años? Veamos el siguiente cuadro:

¹⁰ Según la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo a los portales de transparencia de los gobiernos regionales, se ha constatado que durante 2010 el promedio general de cumplimiento en la difusión de información es aproximadamente de 64%, lo cual muestra todavía una opacidad preocupante.

Cuadro 6. Inversiones privadas realizadas (en millones de dólares)

Sector	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Minería	1261	1274	1617	2775	1918	8845
Manufactura	344	443	1168	1301	1002	4258
Transporte	235	443	636	800	996	3110
Electricidad, gas y agua	377	372	310	829	918	2806
Comercio	153	184	535	577	485	1934
Agropecuario	80	59	389	377	229	1134
TOTAL	4455	4781	6662	8667	7557	22087

Fuente: BCRP.

¿Y cuánta inversión privada ha sido proyectada?

**Cuadro 7. Inversión privada proyectada
para los próximos diez años**

Sector	Millones de US \$	%
Minería	41 000	77,8
Hidrocarburos	8 300	15,7
Electricidad	3 400	6,5
TOTAL	52 700	100

Fuente: Sociedad Nacional de Minería y Petróleo / MEM.

De manera que el modelo económico de apertura a la inversión anuncia un dinamismo extraordinario de la economía peruana, nuevas facetas de relacionamiento entre la sociedad, las empresas y el Estado, y evidentemente una expectativa sobre el desarrollo y el papel del Estado y de la política en la forma que adquirirá tal desarrollo.

Los especialistas coinciden en alentar la energía privada y el mercado, pero a la vez llaman la atención sobre la distribución de los beneficios, el respeto a los derechos laborales, el pago puntual de los impuestos, el cuidado del ambiente, la diversidad cultural. ¿Cómo plantear las relaciones económicas en aquellos lugares donde hay empresas pero no

mercado? ¿Cómo hacer para que el mercado sirva como una fuerza democratizadora y no como un factor de humillantes desigualdades? ¿Se requiere un Estado que, sin las intrusiones económicas de antes, ejerza un liderazgo democratizador y cautele los intereses de todos?

En relación con las empresas, varias de ellas han avanzado en materia de relacionamiento con los pueblos y de manejo de sus propios conflictos. Hace falta, sin embargo, dar nuevos pasos hacia la adopción de mecanismos voluntarios de medición de su propia actividad productiva, ambiental y social. ¿Son los derechos humanos una materia ajena a la empresa? ¿Conspiran contra sus intereses? No, al contrario, una relación de respeto mutuo provee de mejores condiciones a las actividades de una empresa. De hecho, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha aceptado los llamados principios de Ruggie¹¹, cuyo esquema de la «debida diligencia» consiste en: (i) política explícita de derechos humanos de la empresa; (ii) análisis del impacto en derechos humanos de toda la actividad, antes del compromiso jurídico de inicio; (iii) monitoreo constante, y (iv) mecanismos para responder a las denuncias.

¿Cuál es el incentivo de las empresas para acogerse a estos principios? El principal, soldar una alianza con la población en favor del desarrollo y darle estabilidad a su actividad productiva. Pero, también, evitar lo que acarrea una mala relación: publicidad negativa, impacto político, denuncias antes las cortes y todas las consecuencias de un conflicto social violento.

Por otro lado, el tema de la responsabilidad social empresarial debe evolucionar hacia una noción más realista y práctica que suponga combinar la generación de valor económico con la de valor social,

¹¹ Informe del representante especial del secretario general sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, John Ruggie, Asamblea General de la ONU del 7 de abril de 2008, Consejo de Derechos Humanos, octavo periodo de sesiones, Tema 3 del programa.

convirtiéndose de esta manera en un componente integral de las estrategias de las empresas líderes¹².

Necesitamos ciudadanos consumidores, ciudadanos empresarios, pero ciudadanos siempre.

Demandas de respeto

En el siguiente cuadro podemos ver las demandas de respeto por número de conflictos asociados a ellas y por tipo de conflicto.

Cuadro 8. Principales causas de conflictos sociales asociadas a demandas de respeto

Causa (tipo de conflictos)	Conflictos asociados
Temor a posible afectación ambiental (socioambiental)	43
Supuesta contaminación generada (socioambiental)	30
Incumplimiento de compromisos (socioambiental)	15
Presencia ilegal / Actividad sin autorización (socioambiental)	11
Denuncias por supuestos electores golondrinos (electoral)	11
No se realizó consulta previa (socioambiental)	8
Rechazo a normas legales / políticas públicas / proyectos (asuntos de gobierno nacional)	8
Cuestionamiento a la gestión electoral - fraude (electoral)	6
Supuestos actos de corrupción (asuntos de gobierno local)	6
Incumplimiento de pago de bonificación (laboral)	5

¹² James E. Austin, profesor de la Universidad de Harvard, sostiene que lo inteligente es integrar lo social dentro de la estrategia empresarial y que no basta con dar empleo. «Para que la empresa sea realmente viable y sostenible tiene que invertir en su contexto, en la comunidad» (*Gestión*, 18 de noviembre de 2010, p. 17). En esta misma publicación, el gerente de marketing de Progresol, Kurt Uzátegui, es mucho más directo y señala que la responsabilidad social puede ser tratada como un tema de desarrollo de negocios.

El respeto es uno de esos intangibles que funcionan como un satisfactor de la dignidad («¡Respétame!»), y como una condición de operación entre las partes («respetos guardan respetos»). En un país de grandes desigualdades, donde las comunidades nativas son vistas como factor de atraso y el racismo se descubre en la mirada, la exigencia de respeto está muy presente en el conflicto cuando se percibe el daño y se elabora una respuesta frente a él. La idea de respeto va más allá de los derechos enunciados y alcanza a las sensibilidades, las experiencias de menosprecio y la necesidad de reconocimiento.

El Estado está en el deber de respetar y de hacer respetar los derechos de las personas; solo de esa manera honra el pacto social expresado en la Constitución. Pero en la sociedad, para que el respeto funcione debe ser recíproco, especialmente en las sociedades heterogéneas donde hay «un modo de ser» predominante y una tendencia a subvalorar a las minorías culturales. La reciprocidad en el trato pasa por la valoración de los otros, por comprender que homogeneizar es arbitrario y empobrecedor, y que la modernidad no se asume como un dogma sino como un proyecto en construcción permanente y respetuoso de los demás. Por ejemplo, los pueblos indígenas deben ser respetados en su identidad, su hábitat, su cosmovisión, su forma de organización y su idea de desarrollo. Es indispensable entablar con ellos una forma de comunicación que garantice la mutua comprensión. La racionalidad del derecho a la consulta¹³ radica justamente aquí, en las posibilidades de entendernos a través del diálogo intercultural. No se puede ignorar a aquellos que van a ser impactados por una decisión del Estado.

¹³ Luego de quince años de la suscripción del Convenio 169 de OIT por el Estado peruano y a pesar de los trágicos sucesos de Bagua, en noviembre de 2010 la Ley de Derecho a la Consulta sigue sin ser aprobada por el Congreso de la República.

¿Qué ha contribuido al incremento de las expectativas y las demandas?

- *Las inobjetables cifras del crecimiento.* El Perú vive un momento de gran expectación sobre las posibilidades de su desarrollo. Los indicadores económicos así lo demuestran. La publicidad de esas cifras a la par que genera entusiasmo, genera también ansias de inclusión en sus beneficios. El no percibirlos en el corto plazo produce frustración y un rencor que alimenta la protesta.
- *La idea de que el sujeto es el agente principal de su propio desarrollo.* Este mensaje estimula la acción que, en un contexto de libertades públicas o se transforma en energía económica y política constructiva o se transforma en violencia. Atender las desigualdades y hacer más competitivos a los sectores de menores ingresos crea oportunidades reales. Esa creciente confianza en las potencialidades del individuo o del grupo, de no hallar un nivel de realización puede derivar en tensiones. Es muy importante advertir cómo se perciben o cómo son percibidos: beneficiarios de los programas sociales, de los tributos, mano de obra en empresas mineras o petroleras o como agentes económicos que demandan su incorporación en el mercado con un proyecto propio.
- *La tecnología de las comunicaciones¹⁴, el acceso a la información, la posibilidad de actuar en redes.* Se ha ampliado el espacio

¹⁴ Hasta antes de la multiplicación vertiginosa de las comunicaciones, el Perú era un país de realidades aisladas o semiaisladas. Los procesos sociales y políticos de la sierra solo tenían incidencia, durante el siglo XX, cuando se producía algún levantamiento o una insurgencia campesina, pero después podían seguir sus vidas, ajenos —en parte— a lo que ocurriera en la costa, y en particular en Lima. Era un país dividido y ocasionalmente enfrentado. La mayor de esas confrontaciones fue Sendero Luminoso, pero hemos tenido otras en la República, como la guerrilla de De la Puente o «las tomas de tierras» encabezadas por Hugo Blanco. Hoy tenemos un país dividido y enfrentado, pero no por razones principalmente ideológicas ni por grandes reivindicaciones

público, potenciado la organización de la protesta e incrementado los niveles de ciudadanía. No sé si me quedo corto, pero en el Perú hay alrededor de 150 000 cabinas de internet y un millón de celulares, al margen de las 874 ONG registradas¹⁵ y las miles de organizaciones sociales con vida permanente y las que se crean *ex profeso* para el reclamo público. Esto hace cada vez más difícil sorprender o dañar sin provocar una reacción.

- *La ampliación de las oportunidades de ejercer el poder y de influir en él.* Mal que bien hay un proceso de democratización creciente en el sentido de que el ciudadano percibe hoy más que antes la cercanía del poder y sus posibilidades de influir en él. Sin embargo, hay canales de participación aún subutilizados y formas ineficientes de intermediación política.

La violencia

La violencia en los conflictos sociales puede entenderse como un mecanismo ocasional de presión social o una circunstancia aciaga fruto del descontrol social o estatal. Mención aparte es la violencia concebida

históricas sino por asuntos muy concretos: el agua, la tierra, el canon, la identidad, la consulta, la corrupción, la gestión pública, etcétera. El poder se ha diversificado y las posibilidades de ejercerlo desde muchos puntos del Perú se ha ampliado. El caso de la selva es aún más dramático: se trata de pueblos indígenas en gran parte aislados durante cientos de años y que ahora se van integrando progresivamente, pero en medio de tensiones y enfrentamientos. El Estado ha funcionado sin tenerlos en su radar y la sociedad solo sabe de ellos por los *spots* de Promperú. Entonces, cuando esos mundos se aproximan a propósito de las inversiones, el Perú descubre que ese territorio no estaba despoblado, que hay racionalidades distintas a la greco-romano-cristiana, que esos pueblos están organizados y resueltos a defender sus derechos y que no están solos sino que hay junto a ellos organizaciones nacionales y mundiales que los asesoran y respaldan. Es interesante ver cómo la ampliación del mercado aproxima mundos diversos que no siempre están preparados para armonizar. Entonces, entrar en el territorio del otro sin respetarlo y sin pensar en sus beneficios es un error estratégico.

¹⁵ Información registrada por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional hasta julio de 2008.

ideológicamente como una metodología aplicada de manera sistemática¹⁶ y que sirve de instrumento principal para transformar la realidad social, económica y política.

Si bien la protesta se sustenta en los derechos de reunión, circulación y libre expresión, los actos que afectan los derechos de los demás constituyen ilícitos penales. Hay una dosis de energía en el reclamo que el sistema puede procesar; más allá, contraviene los valores en los que se sustenta y deslegitima a sus promotores.

Veamos en el siguiente cuadro la información registrada por la Defensoría del Pueblo sobre muertos y heridos en conflictos sociales durante los últimos tres años. Estamos hablando de un total de 80 muertos y 1207 heridos.

2008				2009				2010 ^{a/}			
Heridos		Muertos		Heridos		Muertos		Heridos		Muertos	
Civiles	PNP	Civiles	PNP	Civiles	PNP	Civiles	PNP	Civiles	PNP	Civiles	PNP
362	243	16	2	344	72	19	26	144	42	17	0
605		18		416		45		186		17	

a/ Información hasta octubre de 2010.

No es exagerado sostener que todos los conflictos sociales en el Perú pueden ser violentos. Las organizaciones sociales no están en condiciones de asegurar que la protesta será pacífica en todo momento. Hay, además, ciertos líderes que parecen creer que si no se bloquean las vías¹⁷ de comunicación, si no se afecta intereses económicos o la imagen del gobernante, no se logra el objetivo deseado o por lo menos una negociación auspiciosa.

¹⁶ Los senderistas armados que actúan en el VRAE y el Huallaga no son parte de este análisis, aunque la Defensoría del Pueblo incluye en sus reportes información sobre acciones subversivas.

¹⁷ Los bloqueos son delitos y sus autores o instigadores deben ser investigados por el Ministerio Público y eventualmente juzgados por el Poder Judicial.

Nada justifica la violencia en un escenario de respeto a las libertades públicas. Esto, sin embargo, no quita que nos preguntemos por la eficiencia estatal a la hora de atender las demandas sociales y de qué manera contribuye a la sensación de menosprecio de los actores sociales la displicencia o amago de engaño de la administración pública.

Es probable que la violencia sea vista por sus promotores como un factor de equilibrio o un medio eficaz para alcanzar los objetivos, y hasta hallen en la persistente negativa a ser oídos y tomados en cuenta algún tipo de justificación¹⁸. Sin embargo, frente a la violencia hay que ser muy claros: quienes crean situaciones de riesgo, manipulan, esconden agendas privadas, o los que no oyen, menosprecian o reprimen como si tuvieran al frente miembros del crimen organizado son los responsables de la violencia.

Cabe también señalar que la idea de la violencia como un «costo» es inaceptable. Hay, ciertamente, situaciones imprevisibles que escapan a cualquier planificación o reacciones policiales en el marco de la ley que están justificadas, pero de ninguna manera cabe admitir como aceptable la ocurrencia de muertos o heridos. El uso de la fuerza está regulado. Organizar un operativo de restablecimiento del orden admitiendo de antemano que va a haber un costo es pensar en términos militares y no policiales. El valor de la vida y la integridad física están por encima de cualquier otra pretensión.

En esa medida, tanto en el manejo del conflicto como en la decisión de restablecer el orden público debe respetarse la opinión profesional de los equipos técnicos y de las fuerzas del orden, respectivamente. Al momento de intervenir, ninguna otra consideración que no sea el análisis objetivo de la situación y el marco de respeto a los derechos fundamentales debe prevalecer. La vida, la integridad física y la tranquilidad de las personas no entran al juego de los intereses económicos o políticos.

¹⁸ El déficit de confianza en las instituciones del Estado y el proceso de radicalización de los actores sociales son dos elementos del conflicto social que merman la opción del diálogo y disparan los actos violentos. Ambos están insuficientemente estudiados.

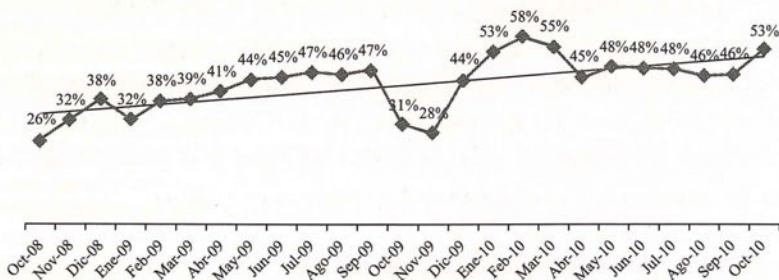
La respuesta institucional: el diálogo y la ley

Los Estados en el mundo están diseñados para resolver conflictos. Diariamente nuestro Estado absorbe gran parte de la conflictividad a través de los procedimientos administrativos, judiciales y constitucionales y de las prácticas políticas. Pero hay casos que escapan de las vías institucionales regulares y de los esquemas de negociación directa entre particulares y trascienden hacia la «esfera pública».

Las razones de este desplazamiento pueden ser varias: desde la complejidad del caso que va más allá de la rigidez de los procedimientos y del angosto universo del expediente hasta la necesidad estratégica de ensayar otras modalidades de reclamo buscando alianzas con otros sectores, recurriendo a los medios de comunicación para hacer del reclamo un hecho público, etcétera. Lo cierto es que la actuación en la esfera pública tiene otra lógica y los mecanismos de diálogo que se propongan deberán ser legitimados con la participación de los agentes del Estado y los particulares. Es decir, el diálogo no reemplaza a los procedimientos regulares: los complementa y vitaliza.

En el siguiente gráfico podemos apreciar la evolución de los conflictos activos en procesos de diálogo.

**Porcentaje de casos activos en procesos de diálogo
(octubre 2008-octubre 2010)**



En el último año los casos en diálogo se han mantenido en alrededor del 50%. No obstante la mejora en relación con 2008 y 2009, sigue siendo un porcentaje bajo. La mitad de estos, además, se inició después de la violencia. Son muy pocos los procesos de diálogo bien estructurados, organizados preventivamente, conducidos por mediadores o facilitadores experimentados y que produzcan acuerdos que las partes cumplen en los tiempos previstos.

En el Perú se cultiva lo que podríamos llamar «falsos diálogos», que demuestran en más de un caso la naturaleza retórica de los discursos y las pocas ganas de hacer lo elemental: aprender a hablar y sobre todo a escuchar. Aquí algunos ejemplos de lo que digo: (i) el diálogo como una estrategia para ganar tiempo y consolidar una posición de fuerza; (ii) el diálogo sin convicción y sin arte en manos de un Estado que suele llegar después de la violencia; (iii) el diálogo desigual que atrae a una de las partes hacia terreno disparejo en el que sus recursos informativos, económicos y políticos no le alcanzarán para una negociación justa; (iv) el diálogo en contextos de violencia que interfiere en la racionalidad de las decisiones; y (v) el diálogo que concluye con un acta que no se cumple.

Tomar en serio el diálogo implica por lo menos admitir la posibilidad de que el otro —obrero, nativo, estudiante, etcétera— puede tener razones válidas y mejor sustentadas que las mías; que estar en el gobierno, en el directorio de una empresa o a la cabeza de un gremio no vuelve a nadie portador de alguna verdad incontestable; que en las sociedades complejas el Estado debe ser abierto, receptivo a las múltiples voces que expresan esa complejidad; que el diálogo no es un hecho improvisado ni un ejercicio académico interminable sino un proceso en manos de profesionales; que el monitoreo, análisis e intermediación son capacidades que se adquieren; que dialogar es ante todo un acto de reconocimiento del otro, de su valor, de su historia y de la necesidad vital de producir acuerdos para seguir juntos.

No es fácil, entonces, creer que en el Perú el diálogo es la primera opción. No se observa una estrategia para desarrollar este mecanismo afianzando espacios, fortaleciendo actores, creando circuitos de información, cumpliendo actas, etcétera. Quizá en lugar de meter en el mismo saco a todos los líderes sociales, el Estado deba trabar una alianza con aquellos que son probadamente dialogantes y que no tienen dudas radicales sobre el sistema democrático. Cabe preguntarse: ¿en cuántos casos el Estado ha tomado la iniciativa y llamado a los actores a dialogar? ¿En cuántos casos la protesta pública no violenta ha logrado abrir espacios de diálogo serios? ¿Es el diálogo la carta básica del Estado frente a los conflictos o juega a la indiferencia, la sorpresa o la represión?

Los avances en este tema son muy discretos. Tenemos una insuficiente cultura del diálogo, sobre todo en términos interculturales. Procedemos históricamente de una tradición fuertemente autoritaria expresada en la política, la sociedad, la familia, el trabajo, que ha limitado la educación democrática de la mayoría. Valores como la tolerancia, el respeto a la ley, el reconocimiento del otro, están poco arraigados en la conciencia de la gente. Estas limitaciones son aun más ostensibles cuando en los conflictos intervienen actores culturalmente diversos.

Pero al lado de este tema está el gran tema de las reformas institucionales. Su demora muestra a una administración pública con poca capacidad de acompañar e impulsar el crecimiento económico y de procesar las demandas sociales. El Estado no cumple su función de regulación y control en toda su extensión y deja que los problemas sean abordados asimétricamente por las fuerzas de la sociedad y el mercado. El proceso de descentralización ha perdido impulso por falta de una instancia de coordinación entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos regionales y locales y por la velocidad con que sus representantes pierden legitimidad entre sus poblaciones.

A esto se suma el viejo problema de la limitada representación política en el Congreso y la escasa base social de respaldo a los gobiernos regionales y a los alcaldes que ganan elecciones con bajos porcentajes

de votación. Los frentes de defensa a menudo pretenden sustituir a los poderes regional y municipal elegidos por el pueblo o forzarlos a aceptar sus agendas y acompañar sus protestas. Esta distorsión es resultado del escaso desarrollo político institucional de los partidos y movimientos políticos regionales y por el activismo de los movimientos sociales que han trasladado la política a las calles por acción de líderes radicales con agenda propia, pero también por el discreto atractivo que despiertan los procedimientos institucionalizados de participación.

El factor institucional¹⁹ es el elemento más importante en un escenario de previsible disputas. Es indispensable contar con un Estado preventivo, dialogante y organizado para procesar los diversos intereses. Esto hace que pensemos en por lo menos cuatro campos de intervención:

- Representación y participación política: sistema de partidos, sistema electoral, participación ciudadana.
- Descentralización y reforma del Estado: transferencias, competencias, presencia.
- Gestión pública: capacidades administrativas, modelos de eficiencia, transparencia y probidad.
- Voluntad y capacidad de diálogo: atención preventiva de la demanda social, capacidad de monitorear, analizar, gestionar y transformar los conflictos²⁰; el diálogo y la ley como primera opción.

¹⁹ El factor institucional es la capacidad de la democracia para resolver conflictos. Cuando esta capacidad es débil, se convierte en un problema adicional, en otra causa del conflicto.

²⁰ Hay que tener presente que los conflictos son multicausales y multiactorales, por lo que contar con sistemas objetivos de referencia a los que recurrir para dirimir intereses es indispensable. Por ejemplo, dos sistemas de referencia básicos son el legal y el técnico. Pero en sociedades heterogéneas, en las que los sistemas de creencias pueden no ser commensurables, es difícil lograr referentes objetivos comunes. Hay que construirlos.

La economía no avanza impulsada con su propia fuerza. Hay condiciones indispensables que la hacen viable: seguridad, probidad, justicia, representación política adecuada, control eficaz del poder. Es preciso tener cuidado en este aspecto: la falta de reformas institucionales, la corrupción y la exclusión de amplios sectores de la sociedad de los beneficios del crecimiento pueden convertir este buen momento en una nueva oportunidad perdida.

En ese sentido es válido preguntarse: ¿cuál es el plan político para el Perú? ¿Dónde queremos que esté nuestra democracia el 2021 o el 2050? Hasta ahora lo que se tiene es un plan económico —que viene funcionando y que los expertos consideran mejorable— y eso está muy bien, pero la economía separada de la política corre el riesgo de retroceder. Debemos preguntarnos, con el mismo interés como lo hacemos por las inversiones, cómo enfrentar las amenazas a la gobernabilidad democrática, cómo instalar una democracia irreversible, cómo dar un soporte permanente al desarrollo.

La representación contenciosa La dimensión política de los conflictos sociales en el Perú

Aldo Panfichi

Este ensayo tiene como objetivo plantear la pertinencia del concepto de la representación contenciosa para entender mejor la dimensión política de los conflictos sociales que acompañan el crecimiento económico y el turbulento desenvolvimiento de nuestra democracia. La construcción de esta idea es un ejercicio que combina la discusión teórica con una lectura de los procesos de cambio más significativos de las últimas décadas en el Perú. Nuestro argumento general señala que los conflictos son la expresión contenciosa de una emergente y fragmentada representación de intereses locales por actores con poco acceso o confianza en las instituciones de mediación política estatal. Esta representación o autorrepresentación no nace con un acto de legitimidad política electoral, sino de la capacidad de ciertos actores «representativos» de la sociedad local de recoger y expresar en forma contenciosa sus reivindicaciones materiales largamente postergadas.

Esta suerte de localización de la legitimidad representativa se ve facilitada por la existencia de numerosas sociedades locales fuertemente cohesionadas por experiencias de exclusión y olvido por el Estado

central y los políticos radicados en Lima. A ello se agregan nociones de «territorio», «nosotros los pobres», «respeto», y «no confiamos en otros» que forman parte de un discurso político que identifica adversarios, plantea estrategias de confrontación y negociación, pero no se pregunta por aliados y demandas más allá de lo local. La cohesión se expresa sobre todo en los momentos álgidos del enfrentamiento con actores externos, un hecho que oscurece coyunturalmente las diferencias y desigualdades que existen al interior de las localidades donde se desarrollan los conflictos. Son aún pocos los casos donde es posible identificar la presencia de proyectos políticos que tienen «una imagen de sociedad a ser construida, que reclaman determinados valores para justificarla, y que privilegian ciertas estrategias para concretarlo» (Paulo Neto, 1999).

No obstante sus limitaciones, la representación contenciosa no debe ser entendida como prueba de la fractura entre el escenario social por un lado y el escenario electoral del otro. Los resultados de las elecciones regionales y municipales de octubre de 2010, donde los movimientos y partidos locales han prevalecido abrumadoramente por encima de los partidos nacionales, sugieren la hipótesis del traslado de algunos líderes de las protestas sociales a la política electoral y, eventualmente, a posiciones en el Estado o gobierno en sus distintas instancias subnacionales. Si esto fuera cierto, entonces, la representación contenciosa podría transformarse en representación política electoral. No habría fractura o separación total sino intentos de construir puentes y representación desde otras esferas sociales, pero esta vez el conflicto podría ser también desde las esferas de la participación ciudadana y las ONG.

Finalmente, la emergencia de la representación contenciosa es un proceso histórico alimentado por los desencuentros entre una cambiante estructura social y sus vínculos —o ausencia de ellos— con el sistema político. A esta explicación estructural de mediana duración se agregan procesos y factores propios del tiempo político actual entre

ellos: el desborde de la capacidad del Estado para canalizar y gestionar institucionalmente las demandas que emergen desde la sociedad. En las siguientes páginas desarrollamos este argumento.

LOS CONFLICTOS SOCIALES

En los últimos años se han publicado varios trabajos sobre la creciente conflictividad que acompaña el desempeño de la economía (crecimiento acelerado y retracción moderada) y la democracia peruana (escaso apoyo ciudadano al presidente García y desconfianza con el sistema político). En términos generales, estos estudios sostienen que, debido a la persistente pobreza y desigualdad de un amplio sector de la población y a la debilidad del Estado por atender esta situación estructural, el crecimiento económico y las presiones distributivas que estas generan —particularmente en democracia— crean condiciones para el estallido de conflictos sociales en diversas regiones y localidades del país. Dichos conflictos se expresan, entonces, a través de acciones colectivas contenciosas (huelgas, toma de tierras, bloqueo de ríos y carreteras, protesta callejera, destrucción de locales, toma de rehenes, etcétera), porque no existen otros canales eficaces de vinculación con el gobierno (Ballón, 2006, 2007, 2008; Grompone, 2005, 2009; Remy, 2008; Panfichi & Coronel 2009; entre otros).

La institucionalidad que debería permitir la vinculación entre Estado y sociedad resulta ineficaz para poder procesar las demandas sociales. Más aún: el segundo gobierno de Alan García ni siquiera ha buscado establecer relaciones clientelistas regulares y bien estructuradas con la población (estrategia que le funcionó a Fujimori). En estas condiciones, la salida recurrente es el conflicto para hacerse escuchar. Los conflictos son más o menos extendidos y violentos, en función de los recursos organizativos que facilitan su preparación y desarrollo, así como de la existencia de operadores políticos con discursos críticos y reivindicativos.

Al respecto, nosotros creemos que los conflictos sociales producen impactos diferentes sobre la economía y política, dependiendo de su capacidad de articularse con otros conflictos para generalizar e intensificar la protesta, y de la presencia o ausencia de partidos que les den dirección y los encuadren dentro de una agenda política mayor. En efecto, cuando estas conexiones ocurren, los conflictos pueden extenderse más allá de la localidad que los vio nacer, alcanzando a sectores no movilizados y produciendo ciclos de protesta con desafíos de mayor envergadura. En palabras de Sydney Tarrow (1993), «el ciclo de protesta es una fase de la intensificación de los conflictos que incluye la rápida difusión de la acción colectiva de los sectores menos movilizados; la innovación acelerada de las formas de confrontación; nuevos marcos para la acción colectiva; una combinación de participación organizada y no organizada; y secuencias en las formas de interacción entre autoridades y disidentes que pueden terminar en la reforma, la represión, y a veces en la revolución».

En el caso peruano, los conflictos sociales de los últimos años no están bien articulados ni han llegado a constituir un ciclo de protesta. Por el contrario, hoy cada conflicto reclama por sus propios temas que, además, están fuertemente territorializados. Aun en una misma localidad, sector o gremio es difícil concatenar demandas y existe una fuerte disputa por el liderazgo, incluso entre sus promotores. Además, muchos de ellos alternan momentos de confrontación y alta tensión con soluciones parciales inmediatas conseguidas en mesas de negociación con el Estado, que los convierte en latentes a la espera de un nuevo estallido.

Como resultado, se tiene una gran fragmentación que diferencia mucho a los conflictos de hoy con el ciclo de protesta que lideraron los movimientos sociales y los partidos de izquierda de fines de la década de 1970 y que obligaron a los militares a acelerar la transición a la democracia en 1980. Por estas consideraciones, incluyendo la ausencia de partidos nacionales y movimientos sociales con capacidad real

de organización e influencia, los conflictos actuales no representan una amenaza de corto plazo para el régimen sino que acumulan desencanto que va erosionando la confianza y legitimidad del régimen democrático¹.

En suma, los conflictos, no obstante su diversidad, son mayormente locales, fragmentados, reivindicativos y autónomos. Muchos son extendidos en el tiempo, alternando momentos de confrontación con periodos de latencia. También utilizan en forma regular la violencia como instrumento de presión y negociación. Sin embargo, en la medida en que no se articulan unos a otros por falta de redes transversales de vinculación —y, por lo tanto, no producen movimientos políticos o ciclos mayores de protesta—, no representan en el corto plazo una amenaza fuerte a la estabilidad del régimen, pero sí debilitan su grado de credibilidad y legitimidad.

¿QUÉ ES LA REPRESENTACIÓN CONTENCIOSA?

Debido a la centralidad del conflicto en el Perú, es necesario profundizar el análisis vinculando su naturaleza sociológica con el funcionamiento del sistema político democrático. Al respecto, proponemos la hipótesis de que los conflictos deben ser entendidos como la expresión contenciosa de una emergente representación social de intereses locales, por actores con poco acceso o confianza en las instituciones de mediación política estatal. La representación contenciosa utiliza los conflictos para expresar y negociar demandas con las autoridades, empresas y el Estado nacional. Sin embargo, al estar los conflictos motivados por demandas concretas y asentadas fuertemente en lo territorial, tiene la limitación

¹ En 2009, el Latinobarómetro recoge que el Perú es el país menos satisfecho con la democracia en toda América Latina (solo 22% de los encuestados está satisfecho, la mitad del promedio regional). Asimismo, 85% de la población piensa que el país es gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio (Latinobarómetro, 2009, pp. 36-38).

de no ir más allá de sus propias fronteras y por lo tanto de estar imposibilitadas de agregar intereses y generar un «nosotros» político mayor.

La representación contenciosa puede entenderse, entonces, como un fenómeno sociológico propio de tiempos en los que el Estado, luego de recuperar el control básico de territorios en manos de grupos subversivos, pierde soberanía frente a grandes corporaciones que ingresan y compran derechos sobre vastas zonas del territorio nacional. Los partidos no cumplen sus promesas ni tienen la capacidad de representar intereses locales, y los ciudadanos sienten enorme desconfianza hacia las autoridades políticas nacionales. En estas condiciones, las sociedades locales, que tienen una larga historia de atraso y resentimiento frente a las élites limeñas, tienen sus propias estrategias de relacionarse con el Estado, y es allí donde se ubican los actores sociales que producen los conflictos como formas de negociación política.

Pero ¿qué es la representación contenciosa? Se trata fundamentalmente de una representación sociológica distinta a la representación política que nace de la autorización electoral democrática². Esta última, según Joseph Schumpeter, Bernard Manin y otros, tiene como elemento definitorio la existencia de un método competitivo de selección o autorización de los líderes para que tomen decisiones en el nombre y por el bien de todos. Por lo tanto, se basa en la confianza que, con mayor o menor optimismo, se deposita en las promesas de un candidato. No obstante, siempre está presente el escepticismo o la sospecha de que las promesas no se cumplirán (Rosanvallon, 2007). Sospecha que, en sociedades como la nuestra, está profundamente arraigada y explica en parte los altos índices de desafección con la democracia.

Por otro lado, en la representación sociológica predomina la noción de «representatividad», en los términos de Sartori. Es decir, de un hecho existencial de semejanza o similitud que trasciende toda «elección»

² En este punto es interesante recordar a Partha Chatterjee (2007), quien disputa el carácter universal de la representación política liberal en sociedades poscoloniales.

voluntaria, y por consiguiente a la propia conciencia. Una persona es representativa en este sentido en la medida que personifica una matriz sociocultural y plantea demandas reivindicativas para su propio grupo. En este tipo de representación no se necesita que la autorización electoral garantice la confianza entre representante y representados, sino que esta confianza exista como un hecho existencial compartido y que a partir de él se construya la «autorrepresentación»³. La autorrepresentación es una autoobjetivación de intereses inmediatos que ocurre en una sociedad local cohesionada y movilizadora por experiencias de exclusión y nociones de «territorio», «nosotros los pobres», «respeto», y «decisión propia». Se trata de una suerte de localización de la legitimidad representativa.

La construcción social de estas nociones está relacionada con experiencias concretas de discriminación y olvido que ha sufrido y sufre la población pobre e indígena del Perú. También con la consolidación de la dicotomía contenciosa entre Lima y el resto del país, presente en los discursos de quienes participan en las protestas. Este discurso oculta, mientras dura la polarización del conflicto, las diferencias —e incluso antagonismos— que existen al interior de lo local, incluyendo prácticas y disputas entre actores con aspiraciones distintas. No obstante lo que acabamos de indicar, un estudio sobre los mapas mentales presentes en comunidades pobres muestra que la construcción del «nosotros» se centra en la condición de «pobreza y necesidad» que afecta, en mayor o menor medida, a los habitantes de las comunidades estudiadas. Este «nosotros» —carente y vulnerable— conoce el sufrimiento y trabaja para salir adelante. Sin embargo, a menudo este esfuerzo

³ Sartori nos recuerda que la representación nace históricamente en el seno de una pertenencia. Los miembros de las corporaciones medievales se sentían representados no porque eligiesen a sus mandatarios, sino porque mandatarios y mandados «se pertenecían». Es decir, el sentido de representar en estas condiciones está vinculado al hecho de tener las mismas características de alguien o de algo.

es incomprendido por «los otros» que «no nos quieren» (comunidades o barrios vecinos, autoridades regionales y nacionales, ONG, partidos nacionales), aunque sí existe orgullo sobre sus propias organizaciones y capacidad de reclamo (Aramburú *et al.* 2004). En el localismo político predomina la idea que «entre nosotros nos entendemos», que no queremos ni confiamos en otros que son diferentes y que no hay otra forma de relacionarse con ellos que no sea mediante la protesta y el conflicto; así como la dificultad de sentirse representado por alguien que esté fuera de la matriz sociocultural de pertenencia local.

En la acción y en el discurso contencioso hay una elaboración política: es un error pensar en ellas como acciones reactivas de una muchedumbre desbocada o como producto de una conspiración extremista financiada desde el exterior. Por el contrario, el nivel de elaboración política se expresa en la capacidad de identificar a los adversarios y planear estrategias de confrontación para obligarlos a negociar y articular ideas-fuerza que legitimen la acción contenciosa; no obstante, no se pregunta quiénes son los potenciales aliados más allá de lo local ni cómo tejer compromisos y conexiones con ellos. Son pocos los casos donde es posible identificar proyectos políticos que, como señalamos anteriormente, propongan un ideal de sociedad a ser construida en nombre de ciertos valores o cosmovisiones y apuesten por ciertas estrategias para lograrlas.

La representación contenciosa no es lo que Nugent llama «traducción política». Según Nugent, las acciones contenciosas son producto de la capacidad que tienen algunos actores de transmitir emociones y estados de ánimo difusos, todos ellos producto de la frustración y el enojo, sin llegar a representar intereses. Para Nugent solo puede haber representación cuando hay una propuesta de organización institucional de agrupaciones estables que, además, tienen la capacidad de recoger y procesar múltiples intereses (Nugent 2005). Evidentemente este trabajo disputa esta perspectiva: no creemos que los conflictos solo sean reactivos y no tengan contenido político.

Sobre esto último, Rosa Alayza plantea preguntas que permiten precisar mejor el contenido político de los conflictos sociales: ¿Cuál es la relación entre estos y las nociones de sociedad civil y ciudadanía? ¿Hablar de conflictos es lo mismo que hablar de sociedad civil? ¿Qué dimensiones de la ciudadanía están en los conflictos sociales? ¿Cómo se expresa la dimensión público-política en estos conflictos? (Alayza 2009). Pienso que son dos planos separados de la acción colectiva. La sociedad civil, como nos enseñaron los teóricos, es organizada, autónoma y autolimitada. Si bien recoge problemáticas particulares, se orienta en un sentido constructivo de agregación de intereses, y por lo tanto está vinculada con la construcción o profundización de la ciudadanía. El mandato de la sociedad civil, en esta perspectiva, es aportar a mejorar el funcionamiento de la democracia a través del desarrollo de «lo público», de los derechos y los asuntos comunes de todos los ciudadanos, y no solo de sectores parciales afectados. La sociedad civil desarrolla, además, una política de influencia sobre el Estado, para lo cual la vinculación o articulación con este es vital.

Los conflictos sociales transcurren en un plano diferente. No todos los actores son organizados ni están motivados por el interés público general sino por demandas propias o sectoriales. La política dominante es la confrontación para presionar y obligar a negociar al adversario y no hay un planteamiento claro de agregación de intereses más allá de lo local o sectorial. Siguiendo este razonamiento, los conflictos no tendrían una agenda de ciudadanía, entendida esta dentro de la matriz de la democracia liberal, pero sí tienen un impacto democratizador al obligar al Estado a reconocer la existencia del sector beligerante y responder a sus demandas. En el mismo sentido, Alayza (2009) encuentra que a muchos dirigentes de las protestas les resulta muy difícil entender la dinámica política nacional con base en Lima, que es vista de manera negativa y monolítica. Por lo tanto, según esta autora, «no hay la menor sensibilidad sobre cómo incidir en la opinión pública nacional, y menos conciencia de la necesidad de hablarle al país».

La dimensión política que se expresa en la representación contenciosa se construye sobre la base de una historia de relación con el Estado y el sistema político y un imaginario sobre esta relación. En este imaginario el Estado es una figura controversial o ambivalente. Por un lado, se denuncia que es un Estado ausente, cuyos favoritos viven en Lima y que se roba el dinero «de todos». Es un Estado que se personifica en la figura del presidente y los parlamentarios, los cuales son evaluados en función de su empatía y cercanía con los pobres. De allí el reproche amargo de que, luego de elegirlos y creer en ellos, los políticos se han «olvidado del pueblo» y «que no hay que esperar nada de ellos». Este rechazo también incluye a las élites limeñas. Pero en realidad, más que un Estado ausente, lo que tenemos, con el aumento de la inversión pública y las mayores transferencias de funciones por la descentralización, es un Estado ineficiente, con desarrollos desiguales entre sus distintos componentes institucionales, además de presionado por distintos actores y poderes.

Por otro lado, hay una demanda continua de mayor presencia de este mismo Estado en términos de protección, servicios públicos, obras de infraestructura y programas sociales (Aramburú, *et al.*, 2004). También una demanda por respeto a las comunidades afectadas y sus formas de vida. No se descarta tampoco la presencia de actores con agendas personales o de pequeños grupos que buscan réditos políticos oportunistas y con poco interés por el diálogo y la solución de las demandas. Cualquiera fuese el caso, la representación contenciosa no propone una revolución ni reivindica separatismos o autonomías, sino que mayormente reclama en forma de bronca el respeto, la redistribución, y más y mejor Estado (en ese sentido, se puede decir que tienden a ser reformistas y no antisistema).

La mayor parte de las demandas surge de desigualdades estructurales de larga existencia. Esta es la frontera de la representación contenciosa. Con algunas excepciones que otros autores —como María Isabel Remy— han estudiado, en los actores de la representación contenciosa no hay proyectos políticos colectivos con visiones de lo que

debe ser la vida en sociedad. Es verdad que producen «ruido», pero es un error o un aprovechamiento consciente pensar que este es producto de fuerzas políticas radicales o antisistema.

Precisamente una muestra del carácter no antisistémico de la representación contenciosa es que los conflictos son espacios de construcción social y legitimación política de liderazgos locales y regionales, que luego ingresan a la competencia electoral para tratar de relegitimarse, esta vez democráticamente. En efecto, muchos de los líderes que encabezan las movilizaciones tienen experiencia partidaria previa, pero con la ruptura de la izquierda en la década de 1980 y la lucha antisubversiva de los años noventa que canceló la actividad política legal en muchas regiones del país, quedaron libres de toda estructura política centralizada y se refugiaron en organizaciones sociales de base. Se trata de operadores con experiencia, discurso reivindicativo y habilidades, que ahora se sienten libres para construir nuevos movimientos o apoyar liderazgos personalistas de distinta índole al servicio de demandas locales y, eventualmente, como candidatos a alcaldes, concejales, e incluso presidentes regionales.

Uno ejemplo de esta trayectoria es Gregorio Santos, el presidente regional recientemente elegido en la región de Cajamarca, que se hizo conocido como dirigente de las rondas campesinas, luego del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP), influido por el Partido Comunista del Perú —Patria Roja—, del Frente de Defensa de Cajamarca, y finalmente, candidato triunfador por el Movimiento de Afirmación Social (MAS). Otro ejemplo es el dirigente indígena amazónico Alberto Pizango, presidente de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), quien pretende ser candidato en las elecciones presidenciales de 2011. Pizango fue el líder de las luchas sociales que dieron lugar a los lamentables sucesos de Bagua⁴,

⁴ Tras los sucesos de Bagua, Pizango fue acusado por miembros del gobierno de haber azuzado a los indígenas y de ser responsable de las muertes, por lo que abandonó el país y se asiló en Nicaragua. Entretanto, en el Perú se interpuso una orden de detención por

salió exiliado a Nicaragua, y ahora está en proceso de creación del movimiento político Alianza para la Alternativa de la Humanidad (APHU), que pretende lanzarlo a la presidencia de la república.

Es interesante anotar que no ocurrió aquí lo que sucedió en Chile con la dictadura de Pinochet, cuando los militantes partidarios perseguidos se refugiaron en organizaciones de iglesia, ONG y gremios, pero mantuvieron su militancia o adscripción partidaria. Es decir, conservaron una suerte de doble pertenencia durante la dictadura, pero luego, con la transición, la pertenencia partidaria sirvió para reinserirse a la vida democrática. En efecto, como muestra Gonzalo de la Maza (2006), durante los gobiernos de transición los puestos políticos en el Estado y el gobierno se canalizaron a través de las organizaciones y los canales partidarios.

Volviendo al Perú, es necesario precisar que algunos conflictos ocurridos en los últimos años desbordan parcialmente los límites de la representación contenciosa al contener en forma embrionaria elementos o fragmentos de una propuesta de sociedad diferente. Algunos, sin llegar a constituir un movimiento social, cuestionan incluso aspectos centrales del modelo de desarrollo imperante, especialmente en la relación entre recursos naturales, industrias extractivas y estilos de vida. Es el caso del conflicto de Bagua, que estalló en 2009 por la promulgación de decretos legislativos que facilitan la inversión privada sobre recursos naturales ubicados muchos de ellos en territorios indígenas de la Amazonía. El conflicto se desbordó violentamente y produjo la muerte de veintiséis policías en manos de los indígenas y ocho pobladores en los enfrentamientos. El 'baguazo', como lo llamó la prensa, generó una crisis política de proporciones, con declaraciones violentistas de todos los actores involucrados en el conflicto. Líderes indígenas amazónicos invocaron derechos ancestrales y legales; también defender un estilo de

los delitos de secuestro, sedición y por incitar disturbios, y cuando regresó al país, once meses más tarde, pasó unos días detenido.

vida y una organización social propia, donde la relación armónica entre el individuo y la naturaleza es un elemento fundamental.

Pero ¿cómo se expresa la representación contenciosa? Se expresa en forma episódica pero reiterada, a través de un repertorio de acciones directas que desbordan la intermediación institucional del sistema político, y oscila entre acciones de desafío toleradas por el Estado y acciones de violencia autocontrolada contra objetivos bien definidos en el ámbito local. Son acciones que, cuando son exitosas, ejercen un poder de veto sobre decisiones gubernamentales, como es el caso reciente de Madre de Dios. La mayoría de estos conflictos tiene un desarrollo modular, alternando momentos de confrontación y alta tensión con soluciones parciales que los convierten en latentes a la espera de un nuevo estallido. Durante los momentos de tensión y desatención de las autoridades, ganan terreno los activistas con discursos maximalistas, para ser aislados en las asambleas previas y posteriores a los hechos violentos por negociadores pragmáticos que buscan obtener sus demandas locales. Lo modular también se expresa en los discursos. Es decir, las demandas concretas van acompañadas de otros discursos (étnico, ecológico, justicia social, etcétera), pero cuando el conflicto gana terreno, estos cubren o envuelven la demanda concreta. Esto desaparece cuando la tensión baja, se logra la negociación o se tiene éxito en la demanda, primando nuevamente la demanda local expresada en cosas tangibles.

En condiciones de polarización, estas formas de confrontación escalan hasta producir conmociones sociales que provocan la intervención directa del gobierno central en la solución de sus demandas o en el establecimiento de una interlocución precariamente institucionalizada, como son las comisiones de diálogo. La política contenciosa, entonces, combina la acción violenta a escala local con la búsqueda de mediación por las autoridades de escala nacional. La respuesta del gobierno es funcional a esta forma política contenciosa: ignora la protesta, luego envía fuerzas policiales para medir la capacidad y dimensión de la amenaza, y cuando el conflicto se incrementa envía una comisión de alto nivel

desde Lima para negociar acuerdos que solo cumplirá parcialmente. De esta manera se resuelven algunas demandas, se postergan otras, y el sistema político se mantiene a flote, pero con sus representantes políticos cada vez con menor credibilidad y legitimidad.

Históricamente, el uso de estrategias contenciosas para plantear demandas tiene una larga tradición en el Perú, como bien demuestra Payne (1965) en su estudio sobre el sindicalismo peruano de mediados del siglo XX, donde llama la atención sobre un patrón de violencia que él encuentra en las marchas, huelgas y manifestaciones obreras de esos años. Sin embargo, anteriormente las élites tenían mayor capacidad de cooptar o reprimir debido a la centralidad del Estado y a la presencia de partidos y operadores políticos centralizados, entre otras cosas. Pero hoy, en el escenario anteriormente descrito, con una mayor desconexión entre las estructuras de intermediación con el Estado y mayor fragmentación local, no se puede cooptar ni reprimir ni controlar tan fácilmente.

El Estado no tiene la capacidad de administrar políticamente la diversidad de intereses que surgen con la llegada de grandes inversiones y las disputas y resistencias que ellas activan. La institucionalidad estatal ha sido desbordada, tanto en su capacidad de gestión como en las normas y leyes, que muchas veces enfrentan situaciones imprevistas, dando lugar a la ambigüedad necesaria para que crezca la corrupción de todo nivel, más aun cuando el poder se han descentralizado. Incluso, con la autorrepresentación, las comunidades locales se reservan el poder de decidir qué pasa en sus territorios (si entra o no la minería, por ejemplo).

No obstante, en este tipo de autorrepresentación los liderazgos son provisorios y sujetos a una permanente demanda de legitimación por otros que quieren remplazarlos. Incluso se podría decir que hay cierto desarrollo modular en el liderazgo de la protesta, donde ganan influencia los actores y discursos más confrontacionales cuando el Estado o las empresas se niegan a reconocer los motivos de la protesta, para ser aislados y dejados de lado cuando se abre el espacio de la negociación y el acuerdo.

¿CÓMO SURGE LA REPRESENTACIÓN CONTENCIOSA?

Ahora bien, ¿cómo explicamos el surgimiento de la representación contenciosa? Al respecto postulamos una interpretación de sociología histórica, que reclama una lectura de mediana duración para entender por qué en un momento histórico determinado —la primera década del siglo XXI— emerge esta forma «bronca» de representación. En efecto, inspirados por Frances Hagopian, proponemos la siguiente hipótesis: las condiciones para la emergencia de la representación contenciosa son resultado de grandes procesos de cambio, ocurridos en un periodo relativamente corto (1968-2000), que han reorganizado y transformado repetidas veces los intereses sociales a representar, sin que tengan éxito los intentos por construir formas institucionales de intermediación política que los recojan⁵. Los nuevos intereses y los intereses previamente existentes que sobreviven o se transforman constituyen una sociedad heterogénea y fragmentada que, de por sí, es muy difícil de representar.

La situación se revela más crítica en la coyuntura posterior a la caída del fujimorismo y el retorno a la democracia en la década de 2000, donde, a pesar de los intentos por recomponer el sistema político con iniciativas participativas, no se restablecieron mecanismos ni estructuras eficaces de representación democrática. En estas condiciones, los actores sociales acentúan su desconfianza con la representación política institucional, y desde lo local, desarrollan voluntaristamente diversas estrategias de vinculación con el poder. Entre ellas, el uso instrumental de vínculos personales o clientelistas o la contención para hacerse escuchar y negociar. La representación contenciosa gana terreno en la primera década del siglo XXI en la medida en que resulta más eficaz

⁵ Me refiero a los experimentos promovidos por el reformismo militar de la década de 1970, las democracias populistas de los años ochenta, al autoritarismo neoliberal de los noventa, y a las democracias neoliberales de nuestros tiempos.

para plantear y lograr demandas que los canales formales y burocratizados de la representación política institucional.

En un trabajo reciente, en coautoría con Omar Coronel, identificamos tres momentos históricos en los que grandes procesos de cambio reformulan y transforman los intereses sociales a representar (Panfichi & Coronel, 2009). El primero ocurre a fines de la década de 1960, alimentado por los procesos de migración, urbanización e industrialización que convirtieron al Perú en una sociedad joven, urbana y mejor educada por el mayor acceso a la educación de su creciente población. Estos procesos cambian y complejizan los intereses sociales, promoviendo la formación de nuevos grupos: campesinos, pobladores urbanos, jóvenes migrantes, obreros, empleados públicos y privados, grupos nacionales empresariales, etcétera. La educación y politización de un sector de la clase media promovió con éxito la idea de una mayor aspiración al desarrollo con equidad. En este proceso también se establece en la cultura política la idea crítica y el clasismo⁶.

Los nuevos intereses rechazaron la vinculación patrón-cliente con el Estado que sostenía en el poder a la vieja oligarquía y sus aliados provinciales. También cuestionaban la vigencia de los viejos clivajes del poder oligárquico, que fijaba a los campesinos a sus espacios territoriales. No sorprende, entonces, que un grupo de militares reformistas expropiara y liquidara las bases materiales de reproducción de este orden tradicional, iniciara una serie de reformas que fortalecieran el papel del Estado y buscara controlar corporativamente los nuevos intereses emergentes.

⁶ La idea crítica es definida por Gonzalo Portocarrero y Patricia Oliart (1989) como una nueva lectura de la realidad del país que se sostiene sobre la combinación de dos bases: una doctrinal marxista y otra emocional de tradición andina. Por otro lado, el clasismo es definido por Sinesio López (1997) como una forma del movimiento obrero que tuvo como características las demandas igualitaristas como objetivos del sindicato, la confrontación abierta como forma de lucha, la intransigencia y la combatividad como estilo sindical, la centralización y la disciplina rígida en la organización, el cultivo de la solidaridad y la autonomía de clase como valores fundamentales de los trabajadores y la fusión sindical de los social y lo político.

Sin embargo, el desborde de los movimientos sociales politizados y la aparición de los partidos de la nueva izquierda sobrepasaron los límites impuestos por el reformismo militar, exigiendo vanguardistamente la radicalización de las reformas o el establecimiento de un régimen socialista. Lo cierto es que estas demandas ideológicas no tuvieron éxito, pero los militares, presionados, optaron por la transición a la democracia. Así, en la década de 1980 se estableció un sistema de representación político partidaria, donde los diversos intereses sociales se canalizaron a través de partidos y bloques electorales claramente diferenciados. En otras palabras, las identidades políticas correspondían en términos generales con las identidades sociales.

El segundo momento ocurrió a fines de la década de 1980 e inicios de los años noventa. Para entonces, los procesos de migración y urbanización continuaban a menor ritmo, mientras el proceso de industrialización se detenía en medio de la peor crisis económica de la historia peruana. La hiperinflación y la devaluación evidenciaron el agotamiento del modelo Estado-céntrico y la fuerte influencia del proceso de globalización, tanto en el campo político como en el económico y cultural. El país, además, vivía el peor momento de la violencia política, que atacaba y eliminaba tanto a autoridades políticas elegidas de todo nivel (alcaldes, concejales, congresistas, ministros) como a líderes destacados de la sociedad civil⁷.

Todo esto tuvo un efecto devastador en la estructura social del país. Las identidades sociales se hicieron inestables o perdieron materialidad, en parte por la necesidad de luchar cotidianamente por la sobrevivencia como producto de la crisis. La informalidad se convirtió en la mayor fuente de trabajo y erosionó la consistencia de las identidades de clase. Así se abrió un espacio para la pequeña y mediana

⁷ Según el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, 1989 fue el año con más autoridades nombradas por el gobierno y elegidas que fueron asesinadas: 41 (24%) y 75 (32%) respectivamente.

producción y se hicieron visibles los innovadores y emprendedores que buscaban capitalizar las escasas oportunidades. Por otro lado, las identidades políticas se debilitaron por el miedo que generó el enfrentamiento armado o la decepción por el accionar de los representantes políticos elegidos con el voto popular. De esta manera se produjo la desconexión entre las identidades e intereses sociales y las identidades e identificaciones políticas nacionales, desconexión que se profundizó en las décadas siguientes.

Con Fujimori, en la década de 1990 se produjo otro reordenamiento radical de la estructura social y económica que condiciona la consistencia y los contornos en los que actuaban los actores sociales. El nuevo gobierno instauró una serie de reformas de ajuste estructural que le dan el golpe final al modelo Estado-céntrico, e impone la vigencia del mercado como ordenador de la vida económica y social del país. La reducción del Estado afectó el empleo público, la flexibilización del mercado laboral y la desregulación de los derechos sociales, lo que trastornó las organizaciones sociales de clase que aún quedaban en pie luego de la crisis hiperinflacionaria de fines de la década de 1980. Surgieron, además, nuevas formas de trabajo más flexibles y provisionarias difíciles de representar. Grandes inversiones en minería y otras industrias extractivas con generosas facilidades tributarias se establecen impactando y transformando numerosas sociedades locales y regionales⁸.

El cambio de intereses sociales se conectó con el rechazo al vínculo representativo de la década anterior promovido por el fujimorismo. El tipo de intermediación entre la sociedad y el Estado a través de los

⁸ Las concesiones mineras pasaron de 4 millones de hectáreas otorgadas en 1992 a más de 23 millones en 1999. Para el año 2000, de las 5680 comunidades campesinas reconocidas por el Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT), 3200 coexistían con las empresas mineras. Ver: *Informe anual sobre derechos económicos, sociales y culturales 1997-1998*. Lima: APRODEH y CEDAL, 1999.

partidos colapsó, liberando a militantes y ciudadanos de sus identidades previas. En general, la participación política descendió en todos los ámbitos. Fujimori capitalizó muy bien la situación y logró establecer un vínculo neoclientelista con la sociedad, basado en el intercambio de obras físicas de nivel local a cambio de un apoyo político pragmático y condicionado. Para ello utilizó operadores que quedaron liberados de sus estructuras partidarias previas, convirtiéndose en intermediarios pragmáticos de la relación entre el presidente y las sociedades locales y regionales.

La derrota de la subversión, además, legitimó la «mano dura» y lo que Jo Marie Burt ha llamado «la política del miedo». Esta política se estableció en los peores momentos del conflicto interno, pero continuó luego de que el conflicto dejara de ser una amenaza al régimen para ser usado con el fin de criminalizar la protesta o desalentarla, amedrentar a opositores y dejar en la oscuridad la corrupción y los abusos a los derechos humanos que también formaban parte del ejercicio del poder (Burt, 2009).

Luego de la caída del régimen autoritario de Fujimori, en el año 2000, los siguientes gobiernos democráticos restauraron la vigencia de las libertades políticas y continuaron la política económica neoliberal que se inició en 1990. Se intentaron reformas en sectores de la institucionalidad del Estado con resultados dispares, pero insuficientes para mejorar sustantivamente la capacidad de gestión y representación del sistema político. Al mismo tiempo, un extraordinario ciclo de crecimiento económico desde 2002 ha consolidado la presencia de grandes empresas internacionales y grupos nacionales empresariales de diversa escala. Vinculado con esto, se han expandido también grupos de profesionales de sectores medios dedicados a las actividades de servicios, asistencia técnica y apoyo financiero, especialmente en Lima y otras ciudades costeñas. No obstante, también el crecimiento ha generado grandes expectativas redistributivas, sobre todo cuando la desigualdad se ha incrementado, afectando a los pobres de las ciudades

y a las comunidades indígenas que habitan tanto los Andes como la Amazonía⁹.

En el terreno político sí hay algunos cambios importantes. La transición democrática estuvo acompañada de propuestas de reformas institucionales de los poderes del Estado y de innovaciones orientadas a promover la participación ciudadana. La recuperación de la libertad de prensa y asociación abrió también las posibilidades de denunciar sin miedo la corrupción y los abusos de poder. Lo que se buscaba era recuperar la confianza de los ciudadanos en el sistema democrático a través del fortalecimiento del vínculo representativo electoral. Sin embargo, no han surgido partidos nacionales que canalicen las expectativas e intereses de los diversos grupos sociales, con discursos políticos de largo plazo. Asimismo, el temor a la participación y sus exigencias de transparencia, fiscalización y acceso a la información generaron la oposición de las autoridades y partidos en el gobierno a las reformas propuestas. Con ello ha continuado la desconfianza de los ciudadanos en las autoridades políticas.

Los gobiernos de transición impulsaron, eso sí, el proceso de descentralización y regionalización. Esto significó la descentralización de la representación política hacia formas más locales y regionales, aunque siempre articuladas a lo global. Sin perder aún su carácter centralista, las reformas han promovido cierta dispersión de la toma de decisiones políticas, que se aparta del Estado central para ir hacia múltiples centros decisorios, incluidos los gobiernos subnacionales o regionales, alcaldías provinciales y distritales, e incluso centros poblados. La transferencia de recursos y competencias desde el gobierno central, junto con los ingresos del canon o sobre canon y la mayor recaudación fiscal, convierte a estas instancias en espacios políticos de creciente importancia. También ayuda a consolidar las dinámicas locales y territoriales.

⁹ Cajamarca, Cusco, Amazonas, Huánuco, Puno, Pasco, Ayacucho, Apurímac y Huancavelica aún tienen a más del 50% de su población bajo la línea de la pobreza. Asimismo, el 60% de los residentes en áreas rurales también son pobres.

La política local y regional poco a poco adquiere mayor importancia, así como la desafección con la representación política nacional. Sin embargo, la insatisfacción con la creciente desigualdad y la desconfianza e inoperancia de la representación política han creado las condiciones para el incremento de los conflictos sociales y, con ellos, la emergencia de la representación contenciosa como una nueva forma de vinculación precaria y provisoria con el Estado. La representación contenciosa surge, entonces, en este vacío.

La importancia de la política local se ha hecho evidente con los resultados de las elecciones regionales y municipales de octubre de 2010. La campaña electoral no ha estado exenta de conflictos y estrategias contenciosas de descrédito, agudizando aún más la desconfianza con los principales partidos y líderes. Los partidos nacionales, una vez más, han mostrado su débil enraizamiento en el interior del país: obtuvieron solo seis presidencias regionales de un total de veinticinco y 68 municipios provinciales de un total de 195, mientras los movimientos locales y regionales se han hecho de la victoria en la mayoría de localidades.

Es probable —aunque esto por ahora solo sea una hipótesis— que hayan ocurrido tránsitos de líderes o individuos destacados en la esfera del conflicto a posiciones como candidatos, para alcanzar algunos de ellos posiciones de autoridad política elegida. A favor de esta idea está el hecho de que los líderes de varios de estos movimientos electorales exitosos tienen una larga experiencia de participación en movimientos sociales o en otros partidos políticos, destacan en particular por haber tenido una actuación pública en defensa de reivindicaciones locales o regionales que los hizo figuras reconocidas o responden a orientaciones pragmáticas y localistas y no a consideraciones ideológicas o programáticas. Si estos tránsitos han ocurrido, entonces la representación contenciosa probará que puede transformarse en una representación política electoral.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alayza, Rosa (2009). ¿Conflictos sociales tierra de nadie o tierra de muchos? *Coyuntura* 23.
- Aprodeh y CEDAL (2000). *Informe anual sobre derechos económicos, sociales y culturales, 2000*. Lima: Aprodeh y CEDAL.
- Aramburú, Eduardo *et al.* (2004). La visión del Estado en los sectores populares». *Economía y Sociedad* 53.
- Ballón, Eduardo (2006). *Crecimiento económico, crisis de la democracia y conflictividad social. Notas para un balance del toledismo*. Perú Hoy 9. Lima: DESCO.
- Ballón, Eduardo (2007). *Un año de gobierno aprista: del cambio responsable al no hagan olas compañeros*. Perú Hoy. Un año sin rumbo. Lima: DESCO.
- Ballón, Eduardo (2008). El cambio responsable que nos aleja del futuro diferente. En *Perú hoy: por aquí compañeros. Aprismo y neoliberalismo*. Lima: DESCO.
- Burt, Jo Marie, (2009). *Violencia y autoritarismo en el Perú: bajo la sombra de Sendero y la dictadura de Fujimori*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Chatterjee, Partha (2007). Modernidad, sociedad, política y democracia. En *La nación en tiempo subalterno y otros estudios subalternos*. Lima y Buenos Aires: CLACSO-IEP-SEPHIS.
- De la Maza, Gonzalo (2006). Trayectorias, redes y poder: sociedad civil y política en la transición democrática chilena. En Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (eds.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica-CIESAS-Universidad Veracruzana.
- Grompone, Romeo (2005). Modernidad, identidades políticas y representación: cuatro décadas y un desenlace abierto. En Víctor Vich (ed.), *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Grompone, Romeo y Martín Tanaka (2009). *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: las protestas sociales en el Perú actual*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- Hagopian, Frances (1998). Democracy and Political Representation in Latin America in the 1990s Pause, Reorganization, or Decline?. En Felipe Agüero y Jeffrey Stark (eds.), *Fault Lines of Democracy in Post-Transitional Latin America*. Boulder: North-South Center Press.
- Latinobarómetro (2009). Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- López, Sinesio (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapas de ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Democracia y Socialismo.
- Manin, Bernard (1992). La metamorfosis de la representación. En Mario dos Santos (eds.), *¿Qué queda de la representación?* Caracas: Nueva Sociedad.
- Netto, Paulo (1999). A construçáo do projecto ético-político so serviço social frente á crise contemporânea. En *Capacitação 'em serviço social e política social*. Sao Paulo: CFSS-ABEPSS-CEAD.
- Nugent, Guillermo (2005). Andahuaylas: el límite de la traducción política. *Quehacer*, febrero de 2005.
- Panfichi Aldo & Omar Coronel (2009). Cambios en los vínculos entre la sociedad y el Estado en el Perú: 1968-2008. En Orlando Plaza (coord.), *Cambios sociales en el Perú 1968-2008*. Lima: CISEPA-PUCP.
- Portocarrero, Gonzalo & Patricia Oliart (1989). *El Perú desde la escuela*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario.
- Payne, James (1965). *Labour and Politics in Peru: the System of Political Bargaining*. New Haven: Yale University Press.
- Remy, María Isabel (2008): *Poca participación y muchos conflictos*. Perú Hoy 13. Lima: DESCO.
- Remy, María Isabel (2010). El asedio desde los márgenes. Entre la multiplicidad de conflictos locales y la lenta formación de nuevos movimientos sociales en el Perú. En Martín Tanaka y Jacome Francine (eds.), *Desafíos de la gobernabilidad democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la Región Andina*. Lima: IEP.
- Rosanvallon, Pierre (2007). *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.

- Sartori, Giovanni (2008). Representación. En *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza.
- Schumpeter, Joseph (1994). Another Theory of Democracy. En *Capitalism, Socialism and Democracy*. Londres: Routledge.
- Tarrow, Sidney (1996). Cycles of Contention. En *Power in Movement Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Crecimiento y desigualdad: conflicto social y gobernabilidad

César Guzmán-Barrón

EXPERIENCIA DEL CENTRO DE ANÁLISIS Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA

En el Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de nuestra universidad venimos trabajando desde hace más de una década en la atención de conflictos socioambientales. A lo largo de ese periodo, hemos desarrollado y aplicado una metodología propia para la prevención y gestión de conflictos en una serie de proyectos y operaciones extractivas, tanto mineras como de energía e hidrocarburos. Una importante experiencia fue conducir durante seis años la Defensoría para el Proyecto Camisea, organización autónoma, independiente e imparcial, encargada de prevenir y gestionar conflictos relacionados con los aspectos sociales o ambientales derivados de la implementación y operación del proyecto del gas de Camisea. Al término de esta tarea hemos elaborado y estamos difundiendo un documento que recoge las lecciones aprendidas de esta inédita experiencia de tercerización de este servicio en América Latina, y hemos recogido lecciones relativas a las negociaciones y mediaciones llevadas a cabo, a nuestras intervenciones en crisis y a la facilitación en la gestión de desarrollo local, entre otros aspectos.

EL PORQUÉ DE LOS CONFLICTOS MANIFIESTOS

Se analiza el conflicto cuando ya es manifiesto y no desde sus orígenes, lo que dificulta determinar sus causas. En nuestra experiencia, hemos advertido que en las actividades extractivas mineras, de hidrocarburos y energéticas, tanto durante la exploración como en la explotación, las empresas compiten con las comunidades por dos recursos fundamentales para la vida de dichas poblaciones y necesarios para el desarrollo de esas actividades: la tierra y el agua. Las comunidades reaccionan y tienen una seria preocupación frente a la eventual pérdida de aquellos recursos que han utilizado para su subsistencia por muchos años y que les resulta natural seguir usando.

Además, dado que las actividades se desarrollan en zonas alejadas y con poblaciones excluidas de atención básica —como salud, educación, energía, transporte, etcétera— las comunidades desatendidas por el Estado se sienten aún más afectadas con estas actividades. Por su parte, las empresas tienen autorizaciones administrativas o están por conseguirlas, como es el caso de la aprobación de los estudios de impacto ambiental.

Aunque es evidente el beneficio que pueden generar sus inversiones, si las poblaciones no advierten una mejora en su calidad de vida gracias a la presencia de la industria extractiva, y más bien perciben que esta puede convertirse en un freno a la forma de vida que han llevado, resulta natural que el conflicto exista y, si no es atendido, se manifieste. Por tanto, si no hay un proceso asertivo, justo y equitativo de diálogo y consulta con dichas poblaciones, es probable —como ha sucedido a menudo en nuestro país— que se produzcan actos de violencia que se derivan tanto de exigencias de atención a lo elemental para su desarrollo por el Estado como de la percepción del impacto generado por la actividad extractiva.

Lo que sucede es que si no analizamos y comprendemos que las poblaciones de esas zonas tienen legítimamente otras formas de ver el futuro, distintos modos de vida y diversas visiones de desarrollo

vinculadas con las actividades agrícola y ganadera —por lo que les resulta extraña una actividad extractiva y no la comprenden fácilmente como compatible con su estilo de vida—, no vamos a encontrar las causas de los conflictos. De allí la necesidad de una evaluación y análisis temprano de los conflictos, a cargo de un tercero, con participación de las poblaciones, la empresa y el Estado, con el fin de encontrar espacios de consenso, herramientas, y mecanismos de diálogo y consulta más adecuados a utilizar durante la vida del proyecto, de forma que este pueda significar una oportunidad de desarrollo para todos.

Por ello, resulta necesario comprender y respetar las opciones de vida seguidas por las poblaciones y su compatibilidad con las actividades extractivas, teniendo en cuenta, además, las expectativas económicas generadas por el proyecto. Ello requiere, a su vez, considerar la razones históricas de la causa de la pobreza y la exclusión, temas que podrían ser atendidos con resultados económicos y de desarrollo de las poblaciones, tal como se genera una alta rentabilidad para las empresas como resultado de la ejecución de los grandes proyectos de la minería, hidrocarburos y energéticos.

En estos años de experiencia hemos advertido que los beneficios no han llegado a las poblaciones afectadas —en especial en lo que respecta al canon minero y gasífero—, salvo en el caso de los aportes voluntarios en la minería, ya que las compensaciones e indemnizaciones que reciben las poblaciones no tienen la calidad de beneficio, sino lo que su propio nombre indica. Es conocido el ineficiente uso del canon por los municipios de las zonas de adscripción de las comunidades, y por tanto las comunidades excluidas siguen en esa condición. Hace dos semanas visitamos la comunidad de Chiquintirca, en Ayacucho, donde hemos trabajado en la Defensoría para el Proyecto Camisea (DPC) —pues la tubería pasa a largo de dicha comunidad— y hemos encontrado un pueblo igual al de antes de que ingresara el proyecto Camisea.

Sin duda el Estado no ha encontrado la fórmula para que los beneficios de estas actividades sean percibidos por las comunidades afectadas,

probablemente porque no se ha promovido la participación y consulta a las comunidades.

Sistema de prevención y gestión de conflictos

Un sistema implica normatividad apropiada, instituciones estatales organizadas y articuladas en los distintos niveles de gobierno, y sobre todo, tener claro el papel que corresponde al Estado, a la empresa y a las comunidades.

Papel del Estado

En cuanto al Estado, resulta fundamental fortalecer sus capacidades de fiscalizar y sancionar. Hay casos de efectos dañinos que generan estas actividades extractivas —sobre todo las informales—, que son irreparables y que no son objeto de ninguna clase de atención y sanción.

Una de las causas de los conflictos es la atención insuficiente a los estudios de impacto ambiental (EIA): estos son muy poco participativos y se limitan al plano informativo, dado que en la práctica poco se toman en cuenta las observaciones de las comunidades. Así, los EIA terminan siendo una formalidad y se pierde la oportunidad de que se conviertan en un instrumento que garantice que las actividades se desarrollen en un clima de paz y de beneficio para todos.

Por otro lado, las compensaciones e indemnizaciones no siempre son justas ni el resultado de una valorización suficiente. Al valorar los impactos, solo se aplican criterios comerciales y no aquellos que más preocupan a las comunidades. Es más: si las partes no se ponen de acuerdo en el valor —por ejemplo, en el caso de la servidumbre para efecto del uso de las tierras de las comunidades—, se deja en manos del Estado dicha valorización y se le faculta a imponer la servidumbre, optando, por ejemplo, por cambiar o compensar tierra por tierra.

Por otro lado, si bien debe reconocerse que hay un importante avance en los reglamentos de participación ciudadana que regulan la aplicación de herramientas y mecanismos en la relación de la empresa

titular de la concesión con las comunidades a lo largo de la vida del proyecto, no comprenden ni consideran la realidad de cómo se manejan los conflictos por las comunidades y de cómo ellos entienden sus espacios naturales para dialogar y solucionarlos, que puede no ser la que, desde Lima, nosotros vemos detrás de un escritorio. Por ello, los reglamentos de participación son efectivos teóricamente, pero insuficientes en la realidad.

Papel de la empresa

El papel más importante que en este campo corresponde a la empresa es sensibilizarse ante esta realidad y tener en cuenta que no se trata de una imposición sino de un derecho de participación de las comunidades, y que por ello resulta indispensable que desde un inicio se cuente con una política de relacionamiento con la población cercana al proyecto, como consecuencia de aplicar principios de reciprocidad y solidaridad.

Papel de las comunidades

Por último, el papel de las comunidades será también entender esta realidad y asumirla como una oportunidad de desarrollo. En un reciente viaje a Ayacucho advertimos que cambiaron los estatutos de la comunidad y que en uno de sus artículos establecía que el presidente de la comunidad tenía que ver por el desarrollo. Les preguntamos qué entendían por desarrollo y contestaron que también querían ser empresa y que deseaban tener otras opciones diferentes de la agrícola y ganadera, pero que nunca les preguntaron ni consultaron sobre la actividad minera o de hidrocarburos que se iba a desarrollar ni sobre las implicancias que esta tendría en sus oportunidades de desarrollo. En otra ocasión preguntamos a unos pobladores cercanos al proyecto minero Tía María sobre el mismo tema y nos dijeron que desconocían que una actividad minera se fuese a desarrollar y que otra sería la situación si se les hubiera comunicado tempranamente, con el fin de tomar en cuenta dicha actividad en sus planes de desarrollo.

El diálogo y la consulta deberían internalizarse en los funcionarios públicos, así como en las empresas, y por qué no, en las propias comunidades, entendidos como una cultura y no como una imposición. En estas relaciones está en juego la credibilidad del Estado, pues se aprueban muchas actas que no son cumplidas y hay una debilidad del Estado en el manejo de conflictos que pueden ser una oportunidad de desarrollo. Sin embargo, también pueden ser una oportunidad para seguir siendo excluyentes y, con ello, puede que la conflictividad aumente y seguiremos con leyes que no se cumplen, como lo establecido en el artículo 72.3 de la Ley General del Ambiente, que da beneficios a las comunidades pero que no se ha reglamentado.

Para ello será necesario reconocer la importancia de analizar previamente, en todos los casos, que aquellas actividades que las empresas quieren desarrollar sean compatibles con las actividades de las comunidades. Para ello se deberá reconocer, a su vez, que las comunidades tienen derecho a ser consultadas, lo que comienza por el respeto mutuo en un diálogo constructivo en beneficio de todos.

Finalmente, se debe incluir en este camino de la prevención y de la cultura de paz el papel que compete a universidades como la nuestra para tender puentes hacia el diálogo —como realizamos a través del Centro de Análisis y Resolución de Conflictos— y fortalecer las capacidades de todos los actores con miras a superar las causas que hemos señalado como principales generadoras de los conflictos manifiestos. Porque solo asumiendo cada uno el papel que le corresponde, los conflictos en las actividades extractivas pueden convertirse en una oportunidad de desarrollo humano para todos.

Sin duda, un reto y una exigencia que tiene por delante el nuevo gobierno que tendremos a partir de julio de 2011 será establecer como política de Estado un sistema de prevención y gestión de conflictos con una visión de desarrollo para todos, que tenga en cuenta las lecciones aprendidas como las de la DPC, así como lo expresado en este breve comentario y a lo largo de las presentaciones del Aula Magna.

Comentario a César Guzmán-Barrón:
Acerca de los conflictos sociales y la desigualdad en el Perú

Narda Henríquez

Sobre los temas de conflictos, desigualdad y «lo social» en general, actualmente tenemos mayor producción académica, reflexión y debate de los que tuvimos a comienzos de esta década. Estos temas solían ser silenciados o abordados en circuitos restringidos. Por ello, había la sensación de que en la década de 1990 hubo un silencio social. En diversas investigaciones —incluyendo las nuestras— se puede constatar que no es así: en el siglo XX no ha habido silencio social: la sociedad peruana es una sociedad en movimiento. Más bien, como señaló Aldo Panfichi hacia el final de su exposición, lo que hay son ciclos de conflictos que tienen diversos niveles de intensidad: cambia la naturaleza de la conflictividad, como encontramos en los informes de la Defensoría del Pueblo y en lo que el doctor Luque nos presenta. Saludo que la Defensoría del Pueblo siempre esté examinando su propio trabajo y tratando de darnos mayores precisiones sobre cómo están aportando en las definiciones operativas y en tipologías sobre conflictos.

Quisiera ahora referirme a cuatro aspectos generales: aspectos conceptuales, la perspectiva histórica, el papel de los actores, y la relación entre movimientos sociales, conflictos y representación política.

Desigualdad. ¿Qué entendemos por desigualdad? Podemos encontrar varias definiciones. Considero pertinente reseñar una que señala que la desigualdad es un «producto histórico», resultado de la concentración de oportunidades, lo cual es producto del accionar humano (Tilly 2000) que incluye relaciones de explotación. Supone una distribución dispareja de recursos y oportunidades entre las personas, entre los grupos, entre las colectividades. La desigualdad es, por lo tanto, resultado de relaciones sociales asimétricas. No es solo un estado o una característica, sino un resultado de procesos. Y en el caso de Perú esa desigualdad ha estado acompañada históricamente por mecanismos de exclusión y de opresión.

Hace algunos años, estudiosos de Ciencias Sociales (Figuerola *et al.* 1996) presentaron un trabajo sobre este tema y hablaron del núcleo duro de la exclusión para referirse a la convergencia de las desigualdades de clase y etnicidad. ¿Ese núcleo duro de la exclusión en el país ha cambiado? ¿Se ha transformado? ¿Qué es lo que tenemos hoy día como núcleo duro de la exclusión? Sabemos que, como concepto, la desigualdad nos obliga a tener presentes las relaciones, los procesos; al hablar de exclusión corremos el riesgo de difuminar el interlocutor, el adversario, pero a la vez, la exclusión nombra la profundidad de la brecha.

Los trabajos aquí presentados se refieren a los últimos años, aunque Panfichi sugiere una mirada de más largo aliento. Quisiera colocar esas presentaciones en una perspectiva histórica. Podemos decir que, desde mediados del siglo pasado a la fecha, entre las profundas brechas y fracturas existentes en nuestra sociedad elitista y centralista se han ido abriendo paso algunos mecanismos de integración que he venido identificando como «integración subordinada». Encontramos tres circuitos de exclusión que comentaré rápidamente para llegar al tema de la conflictividad hoy.

El primero tiene mucho que ver con las expectativas asociadas al proceso de modernización e industrialización de la década de 1970, donde actores clásicos, como los trabajadores, serían parte de esa

modernización beneficiándose de la redistribución de los recursos. La matriz interpretativa de la época corresponde a los planteamientos de la justicia social como justicia redistributiva. En ese periodo, sin embargo, hay otros actores que no se definen por su inserción en la producción y que promueven una revolución silenciosa; es una suerte de revolución educativa.

Se ha hablado antes del papel de la educación. Quisiera colocar la educación en tanto aprendizaje de derechos respecto del potencial que suscita. Sugiero que lo que en la década de 1970 pasó con las mujeres del mundo urbano —ampliación del nivel educativo y acceso a la profesionalización— es representativo de ese potencial, que ahora ocurre con las poblaciones indígenas. La educación es un espacio de aprendizaje de derechos, proceso en que se van constituyendo colectivos que piensan su propia situación, es decir que hay procesos de autorreflexión: las mujeres entonces, las poblaciones indígenas hoy.

Es así que el desafío de la representación y la autorrepresentación, del cual nos habla Aldo Panfichi, puede ir acompañado o precedido de procesos de autorreflexión. Ciertamente es que puede haber intereses corporativos o familiares, pero me parece que lo más interesante de lo que estamos comentando es que hay procesos de autorreflexión en curso que tienen que ver con experiencias colectivas de organización, de educación y de movilización, de donde surgen liderazgos que actúan de nuevo como mediación social y política. Experiencias en torno a las cuales se va construyendo ese «nosotros», como asociación de intereses o sentido de pertenencia, a partir de lo cual podemos hablar de actores.

A fines de la década de 1970 hubo un sobredimensionamiento en América Latina del papel de los actores sociales, en particular de la clase obrera; en los años ochenta, por el contrario hubo un desencanto. Frente a actores débiles se desdibujaron las expectativas y los proyectos y disminuyó también el interés sobre los movimientos sociales. ¿Por qué? Porque vino la crisis del modelo de desarrollo, de industrialización por sustitución de importaciones, y entonces, lo que conocemos como

flexibilización del trabajo produjo un resquebrajamiento en esa forma de relacionamiento y también de constitución de actores.

Tenemos después un periodo cercano que podemos identificar como el segundo momento de integración subordinada. Corresponde al gobierno fujimorista, que a través de programas sociales llega a zonas rurales y a organizaciones de base, como comedores populares y vaso de leche. En éstos últimos se observa entonces un acelerado proceso de politización y fragmentación. A pesar del reconocimiento inicial por el papel que tuvieron durante el «fujishock» y la epidemia del cólera, entraron a un proceso de descomposición y su proyecto autogestionario va a ser desmontado. Esto se agudiza también por la acción de Sendero Luminoso. Por ello debemos tomar nota de la repercusión que la violencia política tiene en la fragmentación social. Es decir que hay un modelo económico que mina las bases sociales y las mediaciones generadas, pero también hay un proceso político que fracciona la emergencia de nuevos actores y la constitución de formas de representación.

El último periodo, en el cual estamos, me permite vincular lo que ocurre con los datos que han sido presentados en este seminario. En esta última década, aquellos sectores más alejados de las zonas rurales, tanto en la sierra como en la Amazonía, comienzan a ser no solo los escenarios sino los ejes en torno a los cuales giran los conflictos más agudos: pequeñas comunidades y pueblos confrontados con los sectores con mayor poder económico, y además con una inserción global en el mundo contemporáneo. La mayor parte de los conflictos busca establecer mecanismos de negociación, pero la asimetría de poder y de información es enorme, tomando en cuenta, además que el Estado se ha replegado en sus funciones.

Respecto del Estado, por ejemplo, no hay caso más escandaloso que el de Minera Doe Run, donde los términos establecidos en la época de Fujimori no han podido ser redefinidos ni por Toledo ni por García. Esto solo reafirma la poca voluntad de los últimos gobiernos para redefinir los términos de la relación con las transnacionales mineras.

Resulta escandaloso también que, a menudo, algunos de los conflictos y tensiones señaladas se resuelvan «entre privados», como reportan diversos especialistas, incluyendo el Instituto de Análisis y Negociación de Conflictos de la PUCP. Estos términos son usuales en el medio jurídico y se refieren a los acuerdos que se toman entre la empresa y los pueblos o comunidades, a menudo desventajosos para estos últimos. ¿Acaso no es posible prever protocolos que permitan mejor y mayor información para las partes involucradas? Lo menos que se puede decir es que hay vacíos jurídicos al respecto.

Por otro lado, los conflictos mencionados nos remiten a sectores que hasta hace poco no tenían presencia en el espacio público político: sectores del mundo rural que muchos consideran lejanos, con los que no tenemos relaciones de proximidad y con quienes parece difícil construir un «nosotros». Sin embargo, estos son los escenarios de mayor conflictividad. ¿Cuán lejanos están? ¿Cuán distantes que aún en el mundo intelectual tenemos que reconocer que ha habido una interpelación al conocimiento a partir de los sucesos de Bagua?

La movilización social y algunos conflictos ponen en cuestión las políticas del gobierno, la legitimidad de las élites, pero también interpelan al mundo intelectual, a la producción del conocimiento. Por ello, es evidente la ausencia de esos sectores en el proyecto político cultural que todos estamos aquí reclamando o en los pactos institucionales contemporáneos. Y por ello también es necesario que conozcamos no solo la dinámica de los conflictos, sino también la de los actores sociales.

Una historiadora que ha trabajado Perú, Chile y México, afirma que en el caso peruano el mundo rural no ha sido tomado en cuenta en los pactos institucionales en el pasado (Mallon 1995). Si nos referimos a esta última década podría decirse lo mismo. Es decir: ¿de qué manera los pactos institucionales han tomado en cuenta aquellos sectores más alejados? Me parece que es en ese marco donde podemos ubicar la reflexión de Aldo Panfichi. ¿De qué manera estos sectores están buscando sus propios mecanismos de representación? ¿Por qué

no los han encontrado en los canales y formas tradicionales y están buscando otras vías?

Estamos en un momento de búsqueda de nuevos mecanismos de asociación de intereses y de representación. Hoy, desde mi punto de vista, se ha reforzado el papel de los dirigentes intermedios regionales y locales que cumplen la función de mediadores sociales y políticos, pero que a menudo tienen poca institucionalidad.

Como colectivo estos sectores irrumpen en la vida social, pero como dirigentes y ciudadanos varios de ellos están forjando su inserción en la política de diversos modos: participando en elecciones, negociando con diversos partidos, construyendo sus propias organizaciones políticas. Como nos dijo un reconocido maestro bilingüe en Iquitos, «no se trata solo de que nos reconozcan sino de participar en la toma de decisiones».

Desde nuestra perspectiva, algo semejante podemos decir de la conflictividad. Diversos sectores de la sociedad están irrumpiendo con voz propia. A diferencia de décadas anteriores, estas voces provienen del mundo rural, proceden de ámbitos locales, no son sectoriales y mucho menos están articuladas nacionalmente.

Respecto de la conflictividad en el país, contamos ahora con buen número de esfuerzos sistemáticos para analizar sus dinámicas e identificar líneas de interpretación.

Una línea sugerente es la que vincula crecimiento económico con conflictividad. Para algunos especialistas mayor crecimiento económico significa mayor conflictividad, en la medida en que se levantan expectativas por los recursos a distribuir. Para otros, la conflictividad estaría asociada a mayor pobreza. En términos generales, aunque se puede decir que el crecimiento económico en efecto levanta expectativas, los datos permiten ilustrar las dos situaciones. Arequipa, por ejemplo, uno de los departamentos con mayores tasas de crecimiento económico, registró seis paros entre las décadas de 1970 y 1980. Aunque no son cifras comparables, en 2007 registró ocho paros y en 2008 33, según datos de

la Defensoría del Pueblo¹. Ayacucho, por su parte, que en las mismas décadas no tuvo ninguno², en los años 2007 y 2008 registró, según la misma fuente, seis y veinticinco paros respectivamente. Hay años que en Ayacucho ha habido catorce paros, y ¿qué han conseguido?, ¿quién les hace caso? Por eso, alguien en Ayacucho me decía: «No tenemos ninguna carretera importante que bloquear, ¿no?». Esta es la tragedia que experimentan los departamentos alejados: cuando bloquean una carretera importante, hay repercusión en la opinión pública. Aunque no nos guste, los bloqueos y las movilizaciones son instrumentos para visibilizar la protesta ignorada.

Por otro lado, conocemos de AIDSESEP a partir de los sucesos de Bagua, pero esa organización existe desde hace varias décadas. Unas palabras al respecto, porque estoy trabajando sobre el tema. AIDSESEP, desde que se forma, impulsa proyectos para sus comunidades. No es un gremio en el estilo sindicato: es una federación de comunidades y uno de sus primeros proyectos se llama «Formación de maestros bilingües para la Amazonía» (FORMABIAP), que se desarrolla en Iquitos gracias a un convenio con el Ministerio de Educación. Desde hace veinte años, este programa viene formando a maestros indígenas para que vuelvan a sus comunidades a enseñar en su propio idioma, valorando sus costumbres y tradiciones. Sin embargo, durante los últimos tres años no ha habido ingresantes al FORMABIAP. Esto se debe a que el Ministerio de Educación ha puesto como nota mínima de ingreso a los Institutos de Formación Magisteriales la nota 14. Como sabemos, hay un déficit en la formación en la escuela pública en general, y las carencias son mayores en las escuelas de las zonas

¹ Los datos del período 1975-1980 son nuestros propios estimados elaborados en trabajos de investigación de la época, cuando solo se contaba con la cronología de DESCO. Actualmente la Defensoría tiene estadísticas nacionales y continuas al respecto. La comparación es una licencia a efectos de ilustración.

² Nos referimos a paros regionales o gremiales; recordemos que en la década de 1980 sí hubo paros armados convocado por Sendero Luminoso.

rurales. Recién se está comenzando a revisar en el Congreso de la República esta disposición del Ministerio de Educación. Es decir que algo que debería actuar como un mecanismo de acción afirmativa se ha visto interrumpido.

Como se dan cuenta, no estoy hablando de AIDSESEP a partir de los sucesos de Bagua, sino de la necesidad de conocer su trayectoria en torno a los proyectos que ha impulsado. Pero también podríamos referirnos a la participación de dirigentes de AIDSESEP de las sedes regionales en la gestión pública, como es el caso del gobierno regional de Loreto. Asimismo, algunos dirigentes nacionales colaboraron con el gobierno de Toledo, pero luego vino la frustración.

Con todos esos antecedentes, ¿qué podemos pensar sobre lo que va a ocurrir? En Iquitos desde 2004 se vienen produciendo movilizaciones respecto de la contaminación de las petroleras. Cuando ocurrió lo de Bagua habían pasado más de cinco años de negociaciones vinculadas con dichos problemas en las que miembros de AIDSESEP venían participando.

Para terminar, quisiera señalar que considero que tanto las poblaciones indígenas como las poblaciones afectadas por la violencia, de las cuales no he podido hablar casi nada, son una «pequeña gran minoría». Estoy citando a una autora (Dahlerup 1993) que para hablar de la presencia de mujeres en la política decía que las mujeres pasan de ser una pequeña a una gran minoría cuando pueden colocar algunos puntos en la agenda pública. Actualmente, hay nuevos temas en la agenda nacional que están siendo colocados por estos sectores.

Hay dos personas que he conocido cuyos rostros son expresión de estos colectivos. Una de ellas es Ricardo Díaz, dirigente de una organización de jóvenes indígenas en Iquitos. A los 11 años aprendió a hablar español, y estudia en la universidad. Llegar a la universidad es una oportunidad que AIDSESEP ha contribuido a ampliar para los jóvenes indígenas, gracias a un convenio que firmó con la Universidad

Nacional de la Amazonía Peruana. La cuota se ha mantenido como política de la universidad, a pesar de que terminó el convenio. La otra es Daniel Roca, dirigente de la Coordinadora Nacional de Víctimas de la Violencia Política - CONAVIP, que mientras se realiza este seminario está en Lima en un diálogo con representantes del Congreso de la República. Quedó huérfano a los 3 años; sus familiares le contaron lo que pasó cuando asesinaron a sus padres. La CONAVIP está tratando de que se hagan efectivas las reparaciones.

Se podría pensar que, en la medida que las poblaciones afectadas por la violencia política y las poblaciones indígenas son minorías relativas demográfica y electoralmente, sus planteamientos merecen poca atención. Sin embargo esto no es así, porque cada ciudadano merece igual atención, pero sobre todo porque estamos hablando de poblaciones cuya trayectoria marca hitos en la vida nacional, vinculados con el problema de la memoria y el conflicto armado en un caso, y en el otro, con el manejo de los recursos naturales y el reconocimiento de las diferencias, dos cuestiones centrales para el presente y futuro del país. Por ello hablamos de dos grandes minorías.

Para terminar, basta referirnos a los recursos necesarios para las reparaciones. Daniel Roca habla de 120 millones de soles frente a los miles de millones de dólares que generan las ganancias mineras. Hay una desproporción enorme, por lo que algunos autores hablan ahora de capitalismo por despojo. Frente a ello, lo que aquí se ha reclamado como la necesidad de *proyectos políticos* deberíamos denominarlo *proyectos político-culturales*, como un modo de insistir no solo en el reconocimiento, sino en la mutua comprensión y en la concreción de mecanismos institucionales para la representación democrática, como un desafío para todos nosotros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Dahlerup, D. (1993). De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la «masa crítica», aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava. *Debate Feminista*, 4(8).
- Figueroa, A., D. Sulmont & T. Altamirano (1996). *Exclusión social y desigualdad en el Perú*. Lima: OIT.
- Mallon, Florencia (1995). *Peasant and Nation, The Making of Postcolonial México and Perú*. Los Angeles: California Press.
- Tilly, Charles (2000). *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial.

DESIGUALDADES SOCIALES Y GOBERNABILIDAD
Gobernabilidad en América Latina

Instituciones y gobernabilidad en América Latina: de la reforma a la fortaleza

Steven Levitsky

La palabra *gobernabilidad* se usa mucho en América Latina. La usan políticos, ciudadanos y periodistas con tanta frecuencia y tan poca claridad, que el término se vuelve confuso y vacío y es necesario definirlo con precisión. Gobernabilidad, para comenzar, no necesariamente equivale a democracia: también puede haber gobernabilidad autoritaria, como lo demostraron Pinochet, Fujimori, y el largo gobierno del PRI de México. Entonces, no se trata de cualquier gobernabilidad, sino de la democrática, y de cómo conseguirla dentro de un régimen democrático.

Pero, ¿qué es gobernabilidad? Para las ONG y los organismos internacionales, equivale a «buen gobierno». Es decir, un gobierno que tiene gobernabilidad es aquel sin corrupción, sin clientelismo y sin patronazgo, un gobierno como los del primer mundo. Pero en un país pobre como el Perú, con un Estado débil y niveles de desigualdad tan altos, la gobernabilidad democrática a veces implica contradecir ese modelo. Para que haya gobernabilidad se requiere que actores muy diversos, con intereses antagónicos, coexistan y compartan el poder, y eso muchas veces se logra mediante mecanismos como el clientelismo,

el patronazgo, e incluso la corrupción. Los países pobres, entonces, tienen que encontrar su modelo más en Brasil que en Suiza.

LAS CRISIS DE GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA

Durante los últimos veinticinco años, las crisis de gobernabilidad que ha vivido América Latina han sido de dos tipos. En el primer tipo se pueden encontrar las crisis de gobernabilidad *institucional*, donde existe un fuerte conflicto entre los distintos poderes del Estado (más comúnmente, entre el Ejecutivo y el Legislativo). Las crisis de este tipo pueden llegar a entrapar y paralizar la acción del gobierno hasta ponerlo en riesgo de una ruptura constitucional. Esto ocurrió en 1992 en el Perú, pero también en 1993 en Guatemala, y en 1997 y 2005 en Ecuador.

La otra crisis de gobernabilidad que conoce América Latina es una *social*. Como respuesta a alguna decisión gubernamental, las protestas sociales paralizan el accionar del gobierno y erosionan su autoridad. Esto, muchas veces, termina con la caída del presidente antes del fin de su mandato. Este tipo de crisis ocurrió en Venezuela en 1989 y en 2002, en Ecuador en el año 2000, en Argentina en 2001 y en Bolivia durante la primera parte de la década pasada.

¿Qué causa estas crisis de gobernabilidad? ¿Por qué no hay mecanismos para canalizar estas demandas y conflictos y así evitar la parálisis y la ruptura del orden institucional? Existen tres factores principales: la desigualdad, el tipo de sistema de partidos y la debilidad o fortaleza del Estado.

La desigualdad como factor de las crisis de gobernabilidad

En América Latina, el tema de la desigualdad es complejo, porque no solo involucra la riqueza: la brecha entre ricos y pobres es, también, social, cultural y racial. Esta brecha es tan extrema que los ricos y los pobres apenas se reconocen como miembros de la misma sociedad. En Argentina —uno de los países menos desiguales del continente—,

los ricos todavía les dicen «cabecitas negras» o «cabecitas de mierda» a los pobres. En Venezuela, tras el 'caracazo', una egresada de Harvard se refería a la tensa situación entre ricos y pobres en ese país: mientras miraba una de las zonas pobres de la capital desde la ventana de su oficina, puso el brazo como un rifle e hizo el ademán de disparar. «Yo hubiera matado a todos estos salvajes, y estoy segura de que ellos nos habrían matado si hubieran tenido la oportunidad». En Ecuador, cuando los grupos indígenas tomaron el Congreso, en el año 2000, hubo una contramanifestación de los sectores medios donde la gente gritaba «¡No somos indios! ¡No somos indios!». Y en el Perú, el balneario de Asia —donde las empleadas domésticas no pueden bañarse en la playa— es otro ejemplo.

América Latina, así, es en general un continente muy desigual. Sin embargo, en él existen países, como Chile o Brasil, donde la desigualdad y la gobernabilidad democrática coexisten. Esto requiere, por una parte, partidos políticos fuertes, y por otra, un Estado que funcione.

Gobernabilidad y partidos políticos

Aunque los partidos políticos no son bien apreciados por la ciudadanía en ninguna parte del mundo, en América Latina esto es especialmente crítico, pues los partidos se encuentran entre las instituciones políticas en las que la gente confía menos. Pero es prácticamente imposible mantener una democracia sin partidos políticos, por varias razones.

Como individuos, los políticos no tienen incentivos para pensar más allá del aquí y el ahora: lo que buscan es ganar la próxima elección en el distrito o la circunscripción a la que pertenecen. Así, un político limeño no tiene por qué pensar en cómo será la situación de Tumbes, Madre de Dios o Tacna dentro de quince o veinte años, pero un partido sí tiene razones para hacerlo. El partido como tal tiene una perspectiva de largo plazo, porque dentro de quince o veinte años estará compitiendo por puestos de representación en esas áreas. Por otro lado, a diferencia del candidato individual, los partidos compiten en varias

circunscripciones a la vez y, por ello, deben estar pendientes de la situación política, económica y social de diversas áreas del país. Por su propia naturaleza, los partidos tienen incentivos para tener una visión más orgánica del país y una perspectiva de largo plazo.

Así, un papel importante que cumplen los partidos es obligar a los políticos a pensar más allá de sus propias candidaturas. Los partidos organizan a los políticos, les imponen cierta disciplina y facilitan la coordinación entre ellos. Y esa coordinación es crítica para el buen funcionamiento de las instituciones democráticas. Por eso, el Parlamento funciona mucho mejor con pocos partidos fuertes que con muchos partidos débiles, lo que, a su vez, favorece la fluidez de la relación entre el presidente y el Congreso. Los procesos de descentralización también tienen mejores resultados cuando los gobernantes regionales y locales pertenecen a partidos nacionales.

Por otro lado, los partidos son instituciones cuyos vínculos con la sociedad son muy fuertes: tienen militantes y dirigentes en los barrios, distritos, provincias y departamentos; tienen conexiones formales e informales con los sindicatos, las asociaciones de campesinos, los empresarios. Estos nexos entre los partidos y la sociedad contribuyen con la democracia porque ayudan a solucionar los problemas antes de que estallen los conflictos sociales. Así, cuando nace algún problema que potencialmente va a llevar al conflicto social, los partidos tienen una organización que facilita la negociación con y la cooptación de los grupos afectados.

Entre las herramientas de las que se valen los partidos políticos para cooptar a estos grupos se encuentran el clientelismo, el patronazgo, y también prácticas corruptas. Sin embargo, muchas veces es así como se consigue la gobernabilidad: negociando con la gente, consiguiendo acuerdos y solucionando los problemas. Cuando un partido está organizado, tiene cuadros que están permanentemente negociando salidas a problemas potenciales antes de que estallen las crisis. Cuando no lo está, entonces se presenta un esquema que en el Perú se conoce bien,

donde el presidente del Consejo de Ministros actúa como «bombero», tratando de apaciguar las crisis que ya estallaron en distintas provincias.

Esto explica por qué en Argentina no hay crisis de gobernabilidad cuando el peronismo está en el poder. No hay, como en Bolivia, guerras de gas o de agua; no hay, como en el Perú, 'arequipazos' o 'baguezos'. El peronismo tiene un partido muy fuerte, cuyas estructuras llegan a cada barrio del país, y lazos profundos con los sindicatos y los piqueteros. Esto le da una capacidad para mediar, negociar, cooptar y pacificar los conflictos que no tiene ninguna otra fuerza política en Argentina. Este mismo caso se puede ver en el Brasil con el Partido de los Trabajadores.

Los partidos, por último, juegan un papel importante en términos de representación política. La desigualdad económica y social que se mencionó líneas arriba genera problemas para la gobernabilidad si se expresa también como desigualdad política, es decir, si los menos favorecidos de la estructura social no están representados en la política nacional. En América Latina, históricamente, la clase política ha sido excluyente: políticos ricos, blancos, de ciertas familias y educados en ciertas universidades. Esto no era un problema hace cincuenta o sesenta años porque se utilizaban mecanismos como las restricciones al sufragio y el clientelismo para controlar a los excluidos. Pero en el presente es una receta segura para la crisis. Si la élite política no es mínimamente representativa de la sociedad que gobierna, la democracia es vulnerable a los candidatos populistas, cuyos discursos se basan, precisamente, en que la clase política es poco representativa, y cuyos eslóganes son del tipo «que se vayan todos».

En una democracia, el mejor mecanismo para evitar a los candidatos populistas son los partidos populares: Acción Democrática en Venezuela, el peronismo en Argentina, los socialistas y comunistas en Chile, el Partido de los Trabajadores en Brasil. Los partidos populares sirven como un puente entre las clases excluidas y la política. Los partidos populares reclutan nuevos políticos de entre los sectores marginados y les abren las puertas al *establishment*; es decir, los convierten

en parte de la élite. Este fue el caso de Lula, en Brasil. De este modo, otorgan poder político a quienes no tienen poder económico. Y cuando los sectores marginales están representados por partidos fuertes, como en Argentina, Brasil, México, Chile y Uruguay, entonces se reduce el espacio para los *outsiders* que prometen eliminar a la clase política.

La debilidad del Estado como factor del desgobierno

Un tercer elemento que influye en la gobernabilidad de un país es la debilidad del Estado, es decir, la incapacidad que tienen las instituciones estatales de cumplir con sus tareas más básicas: cobrar impuestos, implementar políticas sociales, garantizar un mínimo de seguridad y hacer cumplir la ley. Donde el Estado no es capaz de cumplir con estas tareas, es imposible mantener la gobernabilidad.

Si, como se mencionó líneas arriba, la extrema desigualdad genera problemas de gobernabilidad democrática, entonces una herramienta clave que tienen los gobiernos para asegurar la gobernabilidad es la redistribución. Es decir, asegurar un mínimo de igualdad para la población en lo concerniente a los servicios y derechos básicos, como salud, educación, justicia y seguridad. Pero para financiar un Estado de bienestar, es necesario cobrar impuestos.

Si se compara el porcentaje del PBI que representan los impuestos en los países industrializados y en América Latina, la situación es preocupante. En los países industrializados, los impuestos constituyen, en promedio, el 37% del PBI. En los países europeos que invierten mucho en políticas sociales, como Francia, Alemania, Suecia y Dinamarca, los impuestos significan entre el 45% y el 52% del PBI. En contraste, en América Latina la capacidad impositiva es muy inferior: en países como Argentina, México, Perú y Colombia, los impuestos representan entre el 12% y el 15% del PBI; es decir, entre un tercio y un cuarto de lo que se paga en Europa. Con una recaudación tan baja, es imposible financiar un sistema de bienestar.

Pero la recaudación no es lo único que se necesita para asegurar la redistribución: la otra cara de la moneda es la burocracia. La redistribución sostenible requiere una burocracia estatal eficiente y capaz, pues necesita asegurar que los servicios y programas sociales beneficien a los ciudadanos y que no sean utilizados para fines clientelistas. Sin una burocracia estatal efectiva, ningún servicio ni programa social puede funcionar. Los suecos han demostrado que el Estado de bienestar puede funcionar bien.

Otro tema importante es el de la violencia. La desigualdad es una de las causas de la violencia, pero otro factor es la debilidad del Estado. América Latina tiene la tasa de homicidios más alta del mundo. En países como Inglaterra y España, la tasa de homicidios anual es de dos cada cien mil habitantes. En Estados Unidos, el país más violento de los países industrializados, es de seis por cada cien mil personas. Si se comparan estas cifras con las de América Latina, donde el promedio es de casi treinta homicidios por cada cien mil habitantes, resulta que es quince veces mayor que en Europa. Y si se toman países como Guatemala, Venezuela, Honduras y El Salvador, la situación es peor: la tasa de homicidios es mayor a cincuenta por cada cien mil personas. Donde no hay un mínimo de seguridad pública, no hay gobernabilidad sostenible. En el Perú, algunas de las peores crisis de los últimos años —Ilave, Bagua— han ocurrido donde el Estado no está presente, donde casi no hay ley.

En términos generales, mantener la gobernabilidad donde el Estado es débil es muy difícil. Donde el Estado no puede cobrar impuestos, donde no puede obligar a que los funcionarios públicos cumplan con sus obligaciones y donde no consigue que la ley se cumpla en todo el territorio, no se puede gobernar bien. Y cuando los gobiernos fracasan, uno tras otro, la democracia se pone en peligro.

La sensación de desprotección y abandono por el Estado genera descontento entre la población. Pero este descontento no se manifiesta por igual en todas las clases sociales: la debilidad del Estado siempre afecta más a los pobres. Las clases acomodadas pueden vivir con un

Estado que no funciona: sus hijos acuden a colegios particulares, pueden pagar un seguro médico, contratan seguridad privada, y en general, tienen contactos que los ayudan a enfrentarse con la burocracia estatal. Los más pobres, en cambio, no tienen estas alternativas: sus hijos van a escuelas públicas, tienen que atenderse en los hospitales estatales y la justicia siempre parece favorecer a quienes tienen dinero o conexiones.

Así, cuando el Estado no puede garantizar que las personas de todos los rincones del país disfruten por igual de los derechos y servicios básicos que están prescritos en las leyes nacionales, los ciudadanos perciben el maltrato del Estado. Cuando esto persiste de un gobierno a otro, las personas comienzan a ver a todos los políticos —y a sus partidos— con malos ojos: son vistos como corruptos y poco representativos. Y son precisamente estas personas las que apoyan las alternativas antisistema.

LAS SALIDAS A LAS CRISIS DE GOVERNABILIDAD

Casi todos los países de América Latina tienen altos niveles de desigualdad, pero algunos —Costa Rica, Chile, Uruguay, Brasil, y en cierta medida Argentina y México— han evitado las crisis de gobernabilidad porque tienen partidos y Estados medianamente sólidos. Pero en los países andinos la situación no es tan prometedora: los partidos políticos han colapsado en toda la subregión, y sus Estados están entre los más débiles de América Latina. A esto, además, se suma una enorme desigualdad social.

Por ello no es sorprendente que sean precisamente los países de la subregión andina los que más crisis de gobernabilidad han sufrido durante los últimos años: Bolivia con las guerras del agua y del gas, y la caída de dos presidentes en dos años; Ecuador, donde tres presidentes consecutivos cayeron antes del fin de su mandato; Venezuela, con el 'caracazo', los golpes de Estado de 1992 y 2002, y el autoritarismo de Chávez; y el Perú, donde la crisis de gobernabilidad de inicios de la década de 1990 llevó al autogolpe y a casi diez años de autoritarismo.

¿Cómo se puede salir de círculos viciosos como los de Bolivia y Ecuador, países que transitan casi constantemente de una crisis a otra? Existen distintos factores que pueden contribuir con la estabilidad. Uno de ellos es el crecimiento económico. Cuando el crecimiento económico es de 8% o 9% anual, el gobierno tiene ciertos recursos para comprar cierta paz social, incluso si el Estado y los partidos son débiles. Este ha sido el caso del Perú de los últimos años. Sin embargo, es necesario pensar en otras formas de evitar las crisis de gobernabilidad, porque los *boom* de materias primas no duran para siempre.

LA ESTABILIDAD INSTITUCIONAL COMO FACTOR DE GOVERNABILIDAD

Para algunos autores, una solución de largo plazo es la reforma institucional. La reforma constitucional, la reforma judicial, la reforma electoral, la ley de partidos políticos y la descentralización han sido una constante en América Latina durante los últimos veinte años, casi una obsesión compartida entre politólogos, organismos internacionales, ONG, tecnócratas y políticos. De hecho, en este periodo todos los países andinos han adoptado nuevas constituciones (Ecuador, por ejemplo, ha tenido tres constituciones durante los últimos trece años), todos han reformado el sistema electoral, y casi todos —Venezuela, Colombia, Bolivia y Perú— han iniciado procesos de descentralización. Estas reformas, sin embargo, no parecen haber incrementado la gobernabilidad.

En contraposición a la región andina, los países latinoamericanos con mayores índices de gobernabilidad no han iniciado tantos procesos de reforma. Costa Rica tiene la misma Constitución y básicamente el mismo sistema electoral desde hace sesenta años; México ha mantenido la misma Constitución desde 1917; Chile ha mantenido la Constitución y el sistema electoral que dejó el gobierno de Pinochet; Uruguay tampoco ha cambiado su Constitución. Con estos ejemplos quiero plantear la posibilidad de que la reforma institucional, más que

una solución, puede ser una causa de los problemas de gobernabilidad democrática.

En su libro *El orden político en las sociedades en cambio*, Samuel Huntington postuló que la clave para la gobernabilidad es la fortaleza de las instituciones. Esta fortaleza implica la estabilidad y el cumplimiento de ciertas reglas de juego, lo que genera certidumbre en la esfera política: certidumbre acerca del comportamiento de los demás, porque se sabe que todos cumplirán las reglas; certidumbre también sobre el futuro, porque los actores políticos confían en que las reglas no van a cambiar de la noche a la mañana. En un contexto así, los políticos, empresarios y ciudadanos pueden extender sus horizontes hacia el futuro: los políticos pueden invertir en una carrera política o en organizaciones políticas, porque saben que el marco institucional se va a mantener; los empresarios pueden invertir y firmar contratos a largo plazo, porque confían en el mantenimiento de los lineamientos económicos del Estado.

Cuando, por el contrario, las instituciones son débiles, los actores políticos se acostumbran a vivir con la idea de que cualquier cosa puede cambiar sin previo aviso. De este modo, no pueden formarse expectativas claras: no saben qué esperar de los gobiernos, socios o rivales políticos. Como resultado, en situaciones de este tipo la incertidumbre es la regla. Y cuando ocurre esto, los horizontes políticos se reducen. La política se convierte en un «sálvese quien pueda», donde todos piensan en su supervivencia en el corto plazo. Es la ley de la selva, un mundo donde abunda la desconfianza y escasea la cooperación.

¿DE DÓNDE PROVIENEN LAS INSTITUCIONES FUERTES?

Para los politólogos no está claro de dónde vienen las instituciones fuertes, pero el propósito de este artículo es plantear que uno de los factores clave es el tiempo. Para echar raíces, las instituciones tienen que mantenerse a través de los años: perdurar pese a los cambios de

gobierno —de izquierda, centro y derecha— y durante los periodos de expansión, pero también durante los de crisis.

Las instituciones más importantes para la democracia —el Congreso, el Poder Judicial, el Estado de derecho, los derechos civiles, el control civil sobre los militares— no se crean de la noche a la mañana. Tampoco surgen y se mantienen por medio del diseño institucional: crear un congreso y organizar elecciones para seleccionar congresistas no quiere decir que el trabajo de representación y legislación se realizará bien; crear tribunales de justicia no implica que estos van a ser independientes; redactar leyes que establezcan que las fuerzas armadas están sujetas al poder civil no significa que esto se cumpla. El diseño institucional, así, no necesariamente se condice con la realidad.

Y es que la capacidad de instituciones tan importantes y complejas como el Parlamento requiere el desarrollo paralelo de otras instituciones de apoyo. En el caso del Congreso, un sistema de comités y agencias especializadas con capacidad de monitorear e investigar al Poder Ejecutivo. Pero también requiere el surgimiento y la institucionalización de una multitud de normas, procedimientos, prácticas y roles especializados que incrementan la eficiencia del trabajo. Ese tipo de normas y prácticas surge de un proceso de aprendizaje colectivo que ocurre durante las crisis, los conflictos, las negociaciones, y sobre todo, a través del tiempo. De este modo, para que el Poder Judicial o el Poder Legislativo funcionen como un contrapeso real al Poder Ejecutivo, dos o tres generaciones de políticos profesionales tienen que invertir muchos años de su carrera en la institución.

En pocas palabras, los beneficios que genera la estabilidad institucional han sido subestimados. Las instituciones necesitan décadas para echar raíces y funcionar mejor. Esto es algo que países como Costa Rica, Chile, Uruguay y ahora Brasil han tenido, pero que países como Ecuador, Bolivia y Perú no han tenido nunca. En sus 190 años de independencia, Bolivia y Ecuador han tenido más de veinte Constituciones; cada una ha durado, en promedio, nueve años. Ninguna Constitución

ecuatoriana ha durado más de veintitrés años, y la última duró apenas diez. En el Perú, ninguna democracia ha durado más de doce años, con la consiguiente imposibilidad de fortalecer las instituciones. Con la excepción parcial de Colombia, los países andinos han estado, durante toda su historia, inmersos en un círculo vicioso de inestabilidad institucional: la debilidad institucional genera crisis de gobernabilidad y, a su vez, estas crisis generan el cambio institucional.

Si hay crisis y cambio de gobierno —o de régimen— casi siempre las reglas cambian: se estrenan constituciones, cortes judiciales, procesos de descentralización y reglas electorales. Pero cada vez que esto ocurre se refuerza el patrón de inestabilidad institucional: como para todos los actores políticos es claro que las instituciones no son estables, entonces nadie las toma seriamente ni invierte tiempo, dinero ni esfuerzos en su fortalecimiento. ¿Para qué invertir en el Congreso si se va «refundar la República» de nuevo dentro de pocos años? El problema con la reforma institucional es que debilita, una vez más, las instituciones. Y así, las instituciones no echan raíces nunca.

Es necesario salir del ciclo de inestabilidad institucional. Esto es lo que hizo Brasil. Hace veinte años, este país era utilizado como un ejemplo de cómo no deben ser diseñadas las instituciones. En un país con un sistema de partidos muy fragmentado, con partidos débiles e indisciplinados y altos niveles de clientelismo y corrupción que crearon una crisis fiscal permanente, el sistema de representación proporcional con lista abierta, un presidencialismo muy pronunciado con elección de doble vuelta y una Constitución que contemplaba derechos sociales casi imposibles de cumplir parecían una receta segura para el desastre. Hoy, sin reformar estas instituciones, Brasil es una democracia exitosa.

Con el tiempo, las instituciones de la democracia brasileña se fortalecieron porque sus políticos aprendieron a hacerlas funcionar. Hoy, por ejemplo, los políticos brasileños saben que para gobernar el país es indispensable construir coaliciones multipartidarias. Por ello, con el tiempo y el aprendizaje colectivo de los políticos, ha surgido una

serie de normas y de prácticas informales —no están escritas en ningún código— que facilitan la construcción y el mantenimiento de estas coaliciones. Sin duda, la transformación de Brasil de un país ingobernable a una democracia sin mayores problemas de gobernabilidad tiene varias fuentes, pero una de ellas es, definitivamente, la estabilidad institucional.

LA DEMOCRACIA PERUANA

En este sentido, el caso peruano también es interesante. Después de la caída de Alberto Fujimori, en el año 2000, el nuevo gobierno mantuvo la Constitución de 1993, un acto que rompió el patrón de la inestabilidad institucional. Esta Constitución, que ya tiene diecisiete años, ha durado más que la de 1979.

Pese a que la democracia peruana sigue siendo muy joven, ha entrado a un nuevo territorio: está iniciando su segunda década, y pronto la Constitución va a comenzar su tercera década. Este mínimo de estabilidad institucional no garantiza nada, pero es una pequeña oportunidad para salir del ciclo de inestabilidad institucional que ha marcado la historia peruana.

Si se quiere conseguir una gobernabilidad democrática sostenible en el Perú, es necesario atacar las causas principales de la crisis: reducir la desigualdad, fortalecer los partidos y robustecer el Estado. Durante la última década, el *boom* económico ha contribuido a evitar el tipo de crisis de gobernabilidad que se vio en décadas anteriores, pero no ha eliminado las causas de esas crisis. Lograr estabilidad política, como se ha visto, no es difícil en un contexto de crecimiento, pero los *booms* no duran para siempre. Y si no se aprovecha esta oportunidad para avanzar seriamente en el terreno social y la construcción de un Estado más fuerte, el fin del *boom* va a encontrar al Perú con las mismas carencias de siempre. El crecimiento, por sí mismo, no es suficiente para lograr una gobernabilidad democrática sostenible.

Desigualdad económica y conflicto social

Jürgen Schuldt

A pesar del sostenido auge macroeconómico de los últimos años, venimos experimentando un proceso aparentemente paradójico de movilizaciones y protestas sociales que no se daban desde hace tres décadas. Esto no solo se debe a la generalizada pobreza absoluta, sino principalmente a la *extrema desigualdad en la distribución del ingreso* y de los activos. El gobierno está perplejo ante esta 'intranquilidad social', la que atribuye candorosamente a 'minorías extremistas'. Sin embargo, esos *procesos psicosociológicos* dinámicos se pueden explicar como resultado de lo que fuera bautizado como «efecto túnel» por Albert Hirschman y que otros académicos han denominado «factor esperanza» (Pablo González Casanova), «política de la frustración» (Ralf Dahrendorf) o «tolerancia limitada frente a las desigualdades» (Adolfo Figueroa).

Según esa hipótesis, mientras las personas de menores ingresos relativos abriguen la expectativa de que las desigualdades extremas se irán reduciendo con el tiempo, la *tolerancia* respecto de esa inequidad percibida predominará sobre la *impaciencia*. Pero aquella no es infinita, sino que «esa tolerancia es como un crédito que se vence en cierta fecha.

Se concede con la esperanza de que, finalmente, las disparidades se reducirán de nuevo. Si esto no ocurre, habrá inevitablemente problemas y quizá desastres». Por lo que, cuando no se ve la luz al final del túnel, como bien afirmara Figueroa, se presenta aun más pronunciada la *crisis distributiva*: «Huelgas, protestas, redistribución privada con violencia son algunos de los mecanismos que utilizarán los individuos para tratar de restaurar una situación de desigualdad que sea más justa. Cuando el grado de desigualdad pasa los *umbrales de tolerancia social*, se produce caos y violencia [...]».

En nuestro caso, esa pasividad aparente se venía observando por lo menos desde hace una década. Primero desembocó en migración masiva, delincuencia común, corrupción desaforada, vandalismo, secuestros, etcétera, y solo ahora viene materializándose en erupciones sociopolíticas en las más diversas zonas del país, si bien aún desarticulada y acotadamente.

El gráfico adjunto muestra las drásticas disparidades del *gasto promedio* personal de los deciles correspondientes a tres espacios geográficos, según datos del INEI. Esas desigualdades están representadas por curvas conformadas por grupos de 10% de pobladores para cada una, cuya dispar participación en el gasto total no ha cambiado durante el último quinquenio de auge económico.

Ahí se pueden observar las diferencias abismales de los gastos promedio mensuales existentes entre los habitantes de cada grupo: un 40% de la población *limeña* forma parte de los estratos de altos ingresos (más de 2000 soles por familia), 50% de ingresos medios (entre 230 y 500 soles por persona) y un 10% de pobres; en las *otras urbes* la relación es de 20%, 50% y 30% respectivamente; mientras que en las *zonas rurales* a ningún decil le alcanza para consumos elevados, apenas realiza gastos medianos un 20%, y el restante 80% es pobre. No en vano el 86% de la población considera que la distribución de la riqueza en el Perú es injusta o muy injusta, según el Instituto de Opinión Pública de la

Universidad Católica (PUCP-IOP, *Estado de la opinión pública*, año III, junio 2008, parte II, p. 2).

Las diferencias al interior de cada región y entre ellas saltan a la vista, con lo que —dada su permanencia, a pesar de las altas tasas de crecimiento económico— la paciencia y la calma chicha parecen estarse acabando como consecuencia de las frustraciones acumuladas y que, sin aviso previo, le irán explotando en el rostro al próximo gobierno. Es decir, el «crédito sociopolítico» de que disponía el gobierno aprista parece haberse suspendido de golpe en ciertas regiones.

De ahí que exista el potencial para desencadenar un inadvertido *huayco sociopolítico* en los momentos y regiones menos pensadas, atribuible además a la falta de previsión del gobierno y a la inexistencia de canales institucionalizados de concertación. Sin embargo, como ya lo decía Dahrendorf hace décadas, el conflicto social en sí no es de temer sino todo lo contrario: es necesario y debe ser bienvenido porque conduce a la «modernización», siempre y cuando se disponga de mecanismos para canalizarlo adecuadamente. Como estos no existen, habrá que prepararse para experimentar procesos acelerados de «ingobernabilidad» en lo que nos espera en los próximos años, el que por lo demás se vería amenazado por preocupantes desequilibrios macroeconómicos.

Esta situación, además, se intensificará debido a los preocupantes desequilibrios macroeconómicos, porque, como lo han advertido reiteradamente varios analistas, la balanza en cuenta corriente se ha vuelto deficitaria (-2% del PBI), la emisión monetaria ha alcanzado un ritmo de 60%, el crédito interno avanza al 40%, las expectativas inflacionarias se están incorporando paulatinamente en la determinación de los precios básicos de la economía, la demanda interna se expande a más del 10% (lo que es inconsistente con el crecimiento de la inversión), etcétera.

Gasto promedio per cápita mensual según deciles de gasto 2007
Soles corrientes

Decil	Nacional	Lima	Resto urbano	Rural
1	74,5	199,5	115,3	56,1
2	119,2	269,0	170,0	49,7
3	159,7	316,6	209,1	97,6
4	202,3	364,0	246,0	114,8
5	248,2	411,4	285,4	132,7
6	300,9	473,9	330,4	153,6
7	364,1	551,5	387,1	178,8
8	450,6	673,6	468,6	210,8
9	597,1	861,5	597,0	264,6
10	1175,9	1712,5	1049,6	460,0
TOTAL	369,2	582,7	385,8	174,8

¿Pueden actores en conflicto concertar políticas de largo aliento?

Rolando Ames

El evento de Aula Magna de fin de 2010 en nuestra universidad discutió dos críticas paradójicas del país: crecimiento con desigualdad y conflictos sociales serios dentro de gobernabilidad democrática. El consenso giró en torno a que, si bien la democracia política peruana no está amenazada, vive en medio de una debilidad e ineficiencia de varias de sus instituciones que es profunda, grave, y en el caso de los partidos o del Congreso, creciente.

Como país latinoamericano y andino —es decir, como parte de una región que sufre de esta precariedad institucional y de sus desencuentros culturales internos aun en tiempos de calma—, un momento de renovación general de autoridades a todo nivel como el que ahora vivimos es ocasión para recordar la importancia de esas cuestiones irresueltas. Ellas no son ni naturales ni fatales, como por resignación o cinismo piensan muchos. Fue con esa actitud como se trabajó en los tres días de debates de nuestra Aula Magna.

Me sorprendió la coincidencia en asumir como un hecho grave —y también pendiente— la hondura de la desigualdad, pese a los distintos enfoques de los expositores y a no desconocerse los cambios y

los progresos importantes que frente a ella se han producido. La puntería crítica común ha tenido como blanco sustentar que «si queremos entender lo que está pasando, no podemos hablar solo ni principalmente de pobreza sin hablar de desigualdad». Y desde Rosemary Thorp recordando la historia larga y no solo económica de este fenómeno o Felipe Ortiz de Zevallos señalando los datos recientes, hasta Julio Cotler preguntándose por qué en un país que crece tanto la gente está tan descontenta y alerta a las discriminaciones o Jürgen Schuldt indicando los desiguales efectos del conjunto de la globalización, todos asumieron que seguimos en medio de un contexto social que limita centralmente la democracia política que afirmamos y valoramos.

Estas paradojas, y su lógica vinculación, obligan a ir más allá de los análisis contextuales macrosociales y del seguimiento de los cambios recientes, y encontrar los mecanismos que permitan seguir la relación entre las políticas de corto plazo exigibles a cada gobierno y aquellas relaciones básicas a corregir. En caso contrario, ellas seguirán limitando los alcances de los éxitos en logros y avances parciales de varios gobiernos y decidiendo mucho de su suerte y la de sus obras. Ese es un punto con el que quiero concluir esta exposición.

Entre otros expositores, escuchamos a un colega politólogo de la universidad de Harvard, Steve Levitsky, quien trabaja en la comparación rigurosa de 35 países de distintos continentes que ha seleccionado como pertenecientes a un mismo tipo de regímenes políticos. Él los denomina «autoritarismos competitivos», y el Perú está dentro de dicho grupo. Quiero citar solo una de sus constataciones: para salir de la precariedad de las instituciones, en este grupo han tenido más éxito los países en los que han ocurrido, simultáneamente, la continuidad de un régimen democrático liberal por décadas (aquí solo llevamos una después de 2000) y la participación en ese régimen de un importante bloque político de izquierda (que en nuestro caso no existió en esa década).

En cuanto a la inexistencia de un partido de izquierda fuerte, la principal responsabilidad recae en quienes nos consideramos de esa orientación,

pero ese no es el tema. Aquí escribo desde la óptica de la significación de ese fenómeno para el Perú en su conjunto. Levitsky señala que este vacío parece contribuir —no determinar— a que las aspiraciones e intereses de los sectores económicamente débiles queden mal atendidos y, por tanto, se refuerce su distanciamiento frente a las instituciones políticas y a la democracia. Quiero entrar al punto por el segundo aspecto de la constatación del colega, es decir, no por la falta de izquierdas, sino por su reverso: la debilidad de la representación y de la identificación de vastos sectores pobres con las instituciones teóricamente representativas del conjunto.

Los politólogos nos centramos en las instituciones tanto como los abogados en las leyes. Pero en nuestra lectura lo que importa son las instituciones de hecho, tanto si están sancionadas jurídicamente como si no lo están. Por eso nuestra insistencia en la gravedad de que las instituciones formales de representación política del Estado no sean respetadas por comportamientos muy importantes, aunque lo sean por otros también relevantes. Esta ambivalencia no puede ser un consuelo. Y por eso, no por proizquierdismo, es que Levitsky encuentra progreso en la consistencia de las instituciones democráticas cuando la apertura a la competencia real por el poder es sentida, y por un tiempo largo, no solo por una parte sino por toda la sociedad, por sus diversos y encontrados sectores. Este es, entonces, un déficit clave de la política peruana. Es decir, si en las regiones del centro, del sur o del oriente, como ocurre ahora, el prestigio del Estado y del gobierno es muy bajo, eso no afecta solo a esas regiones: debilita al conjunto del país, y si las izquierdas no existen, eso tiende a limitar la calidad democrática de las derechas y los centros. A la inversa, por supuesto, también ocurre lo mismo.

Fue justamente un sentido profundo de corresponsabilidad política entre las distintas fuerzas el que consolidó la democracia en los países europeos occidentales, luego de que los nacionalismos y las ideologías políticas los llevaran al desastre de las dos guerras mundiales. Esa estabilización se dio porque las políticas de los gobiernos produjeron cohesión social, al reducir las desigualdades y los conflictos internos.

Y los actores políticos distintos se hicieron corresponsables del Estado común, sea como gobierno o como oposición, a través de los conflictos y las concesiones mutuas.

La falta de izquierdas no sería, sin duda, tan importante, si las derechas y los centros ofrecieran una experiencia de representación política consistente a toda la población. Pero como lo ha recordado Cotler aquí, recién estamos en el proceso por el cual los sectores autoritarios que rompieron la democracia el año 1992 están buscando obtener su relegitimación democrática y se están sometiendo a la prueba aún incierta que permitirá saber si han cambiado de veras. Aunque políticas importantes con amplio apoyo popular nacieron en la década de 1990, ellas están mezcladas con medidas que se impusieron por la fuerza. Por supuesto que Sendero Luminoso contribuyó, por su parte, al rehabitamiento en el país a la imposición del más fuerte. De este clima reciente de violencias e intolerancias es que venimos saliendo, pero su marca en la cultura, en la visión de lo público y de la ley, aún está viva, particularmente en la juventud. Por eso, este tiempo es incierto y decisivo a la vez. Las derechas no fueron siempre democráticas en el Perú y, en su mayoría, tampoco en aquella década.

Las consecuencias políticas de las desigualdades y su impacto en la democracia han tenido otra expresión reciente y conocida, pero analíticamente imprescindible de mencionar. Particularmente desde 2007 se ha gobernado dentro de la orientación política de la serie de artículos del presidente García conocida como del «perro del hortelano», que tienen un fuerte contenido autoritario. Sabemos que, según estos artículos, el progreso del país requiere no oponerse a la gran inversión extranjera, porque ella sería el factor decisivo y principal para forjar su progreso. Según su autor, todos los que se oponían a su argumentación estaban mal informados o eran gente de mala fe. Es decir, el progreso del Perú habría sido mayor si se dejaba gobernar, sin oposición, a los que pensaban como él. Se retomó así el grave supuesto de que hay una sola mirada correcta para enfrentar nuestros problemas, como bajo Fujimori. Los opositores fueron tolerados dentro de la legalidad democrática, es claro, porque no había

otra opción, pero como gente descalificada según el discurso del gobierno y el más sutil, pero omnipresente, de los medios de comunicación.

La gravedad de esta tendencia tan arraigada entre nosotros es que no asume la realidad de que las sociedades humanas son siempre plurales. El tema es más dañino para la educación cívica pública cuando el portador del discurso es el más fuerte políticamente: el gobierno, además asociado a los poderes económicos y tecnológicos dominantes en el mundo global. Se trató de avivar un reflejo bien conocido por una sociedad habituada por siglos a la desigualdad: que los de arriba no solo gobiernan y son más fuertes, sino que son los únicos que tienen la razón o la palabra que se debe respetar. Desde el «abc» de la ciencia política, la democracia no existe sin la legitimidad de la oposición, porque ella se sustenta en el hecho de que, dada la pluralidad humana, nadie puede tener toda la verdad.

En las elecciones presidenciales de 2006, el Perú vivió otra prueba viva de lo que decimos. En esa ocasión, Ollanta Humala fue pintado obsesivamente como un peligro para el país por el bloque de poder político y mediático más fuerte, y sin embargo llegó a tener 47% de votos en la segunda vuelta. La conclusión evidente puede no gustar, y eso es respetable, pero la realidad no varía. El Perú es un país con sectores sociales que viven experiencias muy distintas de calidad de vida y, por tanto, del mismo Perú que comparten. Alberto Vergara lo explicó bien en su libro *Ni amnésicos ni irracionales*: unos necesitan poco del Estado-nación, y otros, en cambio, mucho.

Entonces, para que la política contribuya a superar los dos problemas básicos estudiados, la desigualdad y la precariedad de la democracia, y para que sus instituciones representativas sean relevantes para todos, deben intervenir en las decisiones públicas tanto quienes quieren seguir el mismo rumbo de los últimos gobiernos como sus opositores. Hacerlo de manera constructiva, aunque sea conflictiva, es el reto común no solo de los políticos sino de todas las élites con gravitación pública en el Perú, aquí y ahora. Esta clase de democracia con representación popular activa, en una sociedad no solo dividida sino

fragmentada, únicamente puede asentarse en décadas de continuidad que asegurarían también la persistencia de las políticas públicas fundamentales. ¿Nos toca como universidad hacer algo adicional para esta finalidad ya más práctica y público-política? Pienso que sí.

Creo que, como universidad, debemos integrar en nuestra visión cómo es hoy el mundo exterior, el ágora, el país real: ese Perú donde sectores distintos tendemos a no aceptarnos o a ignorarnos mutuamente. El análisis social nos ayuda a ver que no se trata solo de voluntades sino también de formas cristalizadas de organización y funcionamiento social que nos condicionan a ese extrañamiento múltiple. Scott Mainwaring, politólogo de Notre Dame, Indiana, señala que vivimos en sociedades mal conformadas. Por eso, añado yo, puede no bastar que «buenas» instituciones cumplamos nuestras tareas, porque ello no asegura la correcta difusión de cada producto al conjunto social. Estos pueden perderse en los vacíos entre organizaciones y gentes desconectadas entre sí, o ser condicionados por poderes fácticos o por hábitos de conducta negativos.

Hemos mirado el país como totalidad, y esto es más valioso porque es hoy una práctica debilitada. Pero debiéramos integrar en el análisis cómo funcionan los procesos de toma de decisión reales y cómo incidir en ellos, y elaborar estrategias de comunicación que permitan que nuestros diagnósticos sean de utilidad real.

Si tengo razón, quizá corresponda una tarea adicional a las autoridades rectorales que con tanto tino han elaborado el temario de esta Aula Magna. Quizá lo discutido nos prepara no solo a formular una agenda más precisa de investigación sobre la realidad peruana, sino a poder contribuir a que esa agenda y su tratamiento sean mejor conocidos y compartidos por actores distintos, opuestos o incomunicados entre sí. La comunicación pública y la discusión productiva entre élites y públicos informados diferentes, la actitud de comprometerse desde las divergencias en cursos nacionales regionales de acción común, tienen un valor demasiado importante como para que la universidad no se plantee, por lo menos, si no tiene allí otro terreno de acción propia y de valor al servicio de todos.

Glosario de siglas y acrónimos

AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
APHU	Alianza para la Alternativa de la Humanidad
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BM	Banco Mundial
BVL	Bolsa de Valores de Lima
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CONASEV	Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores del Perú
CONAVIP	Coordinadora Nacional de Víctimas de la Violencia Política
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
FONCODES	Fondo Nacional de Compensación para el Desarrollo
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
IGV	Impuesto General a las Ventas
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
MAS	Movimiento de Afirmación Social
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PBI	Producto Bruto Interno
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SMH	Sector de Minería e Hidrocarburos
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
SUTEP	Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana
VRAE	Valle de los ríos Apurímac y Ene

Sobre los autores

Germán Alarco Tosoni

Profesor asociado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Ph.D. en Gobierno por la Universidad de Texas, en Austin. Licenciado en Sociología de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Sus investigaciones se han desarrollado en el nuevo orden político internacional, nueva y vieja agenda de seguridad internacional, agenda de seguridad en América Latina, procesos políticos del Medio Oriente.

Rolando Ames Cobián

Profesor principal del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Católica de Lovaina. Egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y de la Maestría en sociología de la PUCP. Se especializa en temas de democracia, Estado, violencia y derechos humanos.

César Guzmán-Barrón

Profesor del Departamento de Derecho y Director del Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la Pontificia Universidad Católica

del Perú. Abogado y Master en Derecho por la PUCP. Especialista en resolución de conflictos con amplia experiencia. Ha publicado sobre temas de Derecho Comercial Internacional.

Narda Henríquez Ayin

Profesora principal del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Doctora en Sociología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París, Licenciada en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesora visitante en las universidades de Yale y Southern California. Se especializa en políticas sociales y ciudadanía, movimientos de protesta regional y movilizaciones de mujeres.

Javier Iguíniz Echeverría

Profesor principal del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, economista e ingeniero electricista de la Universidad Nacional de Ingeniería, Ph.D. en Economía de The New School University, Nueva York. Especialista en desarrollo económico, desarrollo humano, relaciones entre ética y economía y descentralización.

Farid Kahhat

Profesor principal del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Ph.D. en Gobierno por la Universidad de Texas, en Austin. Coordina la especialidad en Relaciones Internacionales e integra la Comisión Consultiva del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el tema de la delimitación marítima entre Perú y Chile.

Steven Levitsky

Es profesor de la Universidad de Harvard, Ph.D. University of California, Berkeley. Sus campos de interés son políticas comparativas y de América Latina, con enfoque en sistemas políticos y sus transformaciones, además de instituciones débiles e informales.

Rolando Luque

Abogado. Licenciado en Filosofía. Máster en Protección Internacional de Derechos Humanos por la Universidad de Alcalá de Henares (España) y con estudios de Maestría en Ciencia Política en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente, es profesor de la Universidad del Pacífico y del Centro de Altos Estudios Nacionales, así como defensor adjunto para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo.

Waldo Mendoza Bellido

Economista de la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga y Doctor en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente, se desempeña como jefe del Departamento de Economía de la PUCP, y labora en ese centro de estudios como profesor e investigador desde 1989. También es presidente del Consejo Directivo del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Ha publicado extensivamente en temas de macroeconomía y política económica.

Felipe Ortiz de Zevallos Madueño

Ingeniero, empresario, periodista, educador y diplomático. Estudió en la Universidad Nacional de Ingeniería, en la Universidad de Rochester, Nueva York y en la Escuela de Negocios de la Universidad de Harvard. Fundador en 1977 del Grupo APOYO y su presidente desde entonces profesor principal de la Universidad del Pacífico, donde ha sido Rector (2004-2006). Actualmente participa como miembro independiente en el directorio de varias importantes empresas financieras y mineras y organizaciones sin fines de lucro.

Aldo Panfichi

Doctor en Sociología por The New School for Social Research, Nueva York, y máster en Sociología por la PUCP. Profesor principal y jefe del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es autor o editor de numerosas publicaciones en su especialidad.

Jürgen Schuldt

Profesor principal del Departamento Académico de Economía de la Universidad del Pacífico, Doctor en Economía de la Universidad de St. Gallen (Suiza), ex Vicerrector de la Universidad del Pacífico. Se especializa en crecimiento y desarrollo económico y coordina varios seminarios de economía peruana, Ha publicado extensamente sobre los temas de su especialidad.

Rosemary Thorp

Historiadora y economista británica, especializada en la historia económica de América Latina y del Perú, deuda, etnicidad y conflicto, relaciones internacionales y relación entre Estado y mercado. Su obra permite comprender los procesos históricos de la economía contemporánea de América Latina. Profesora emérita de la Universidad de Oxford.

Programa Aula Magna 2010: 22, 23, 24 de noviembre Crecimiento y desigualdad: conflicto social y gobernabilidad

LUNES 22. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESIGUALDAD

Situación de América Latina, crecimiento, distribución y salida de la crisis

Expositora: Rosemary Thorp, Universidad de Oxford

Panelistas: Felipe Ortiz de Zevallos, Grupo Apoyo
Javier Iguíñiz, Pontificia Universidad Católica del Perú

Crecimiento y desigualdad en el Perú

Expositores: Waldo Mendoza, Pontificia Universidad Católica del Perú
Pedro Francke, Pontificia Universidad Católica del Perú

Panelistas: Bruno Seminario, Universidad del Pacífico
Germán Alarco, Centrum PUCP

Moderador: Efraín Gonzales de Olarte, Pontificia Universidad Católica del Perú

MARTES 23. CONFLICTOS SOCIALES

Situación de América Latina, conflictos sociales

Expositor: Farid Kahhat, CIDE PUCP

Panelistas: Eduardo Ballón, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo
- DESCO
Javier Torres, Asociación de Servicios Educativos Rurales

Conflictos sociales en el Perú

Expositores: Rolando Luque, Defensoría del Pueblo
Aldo Panfichi, Pontificia Universidad Católica del Perú

Panelistas: César Guzmán Barrón, CARC PUCP
Narda Henríquez, Pontificia Universidad Católica del Perú

Moderador: Carlos Fosca Pastor, Pontificia Universidad Católica del Perú

MIÉRCOLES 24. DESIGUALDADES SOCIALES Y GOBERNABILIDAD

Gobernabilidad en América Latina

Expositor: Steven Levitsky, Universidad de Harvard / PUCP

Panelistas: Sinesio López, Pontificia Universidad Católica del Perú
Hugo Guerra, diario El Comercio

Gobernabilidad, conflicto social y desigualdades en el Perú

Expositores: Julio Cotler, Instituto de Estudios Peruanos
Martín Tanaka, Pontificia Universidad Católica del Perú

Panelistas: Jürgen Schuldt, Universidad del Pacífico
Rolando Ames, Pontificia Universidad Católica del Perú

Moderadora: Pepi Patrón Costa, Pontificia Universidad Católica del Perú

Conclusiones

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN
LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PSJE. MARÍA AUXILIADORA 156, BREÑA
CORREO E.: TAREAGRAFICA@TAREAGRAFICA.COM
TELÉF.: 332-3229 FAX: 424-1582
SE UTILIZARON CARACTERES
ADOBE GARAMOND PRO EN 11 PUNTOS
PARA EL CUERPO DEL TEXTO
NOVIEMBRE 2011 LIMA - PERÚ

Otras publicaciones del Fondo Editorial

Desigualdad distributiva en el Perú: dimensiones

Janina León Castillo y Javier M. Iguíñiz

Echeverría, editores

La democracia y sus instituciones en debate

Henry Pease García y Giofianni Peirano

Torriani (editores)

Crecimiento económico: enfoques y modelos

Félix Jiménez

El sujeto en el corazón de la vida social

Introducción a la sociología de Alain Touraine

Denis Sulmont Samain

Un país que crece económicamente a tasas bastante altas —y que sin embargo no logra reducir las desigualdades— genera tensiones y conflictos sociales relacionados con el reparto desigual de los frutos del crecimiento, el uso excluyente o inequitativo de los recursos naturales o la exclusión social, lo cual, sumado a las tensiones propias del proceso de descentralización, hace necesario evaluar la situación en términos analíticos y normativos para definir la agenda política previa a las elecciones de 2011.

Aula Magna: crecimiento y desigualdad, conflicto social y gobernabilidad contó con tres niveles de análisis y debate: una comparación de la situación peruana con los países vecinos, un análisis puntual de los temas señalados y un debate sobre política y políticas públicas —es decir, propuestas normativas— y se realizó en noviembre de 2010.

Aula Magna es un espacio internacional de diálogo académico, que organiza anualmente la Pontificia Universidad Católica del Perú para contribuir al esclarecimiento de los principales problemas sociales, económicos y políticos existentes en el Perú.

ISBN: 978-9972-42-976-7



9789972429767