

AULA MAGNA
CRECIMIENTO
Y DESIGUALDAD:
CONFLICTO
SOCIAL Y
GOBERNABILIDAD

Capítulo 13

EFRAÍN GONZALES DE OLARTE
EDITOR



**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

¿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