

Perú Hoy

Democracia inconclusa:
transición y crecimiento



desco

*Democracia inconclusa:
transición y crecimiento*

Perú Hoy

Democracia inconclusa: transición y crecimiento

Javier Azpur

Eduardo Ballón

Sigfredo Chiroque

Julio Gamero

Romeo Grompone

Liliana La Rosa

Raúl Mauro

José Oscátegui

Martín Paredes

Alfredo Schulte-Bockholt

Luis Sepúlveda

Juan Tokeshi

Alberto Vergara

Cynthia Zavalla

Mario Zolezzi

Compiladores: Eduardo Toche / Martín Paredes

Código 12836

PAREDES, Martín y Eduardo TOCHE, compiladores.

Perú Hoy, Democracia inconclusa: transición y crecimiento. Lima:
, 2006.

492 pp.

Democracia / Descentralización / Medios de comunicación /
Corrupción / Alejandro Toledo / Empleo / Políticas sociales /
Vivienda / Educación / Política tributaria

© **desco**

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo
León de la Fuente 110. Lima 17 ☎ (511) 613-8300
www.desco.org.pe
Julio de 2006

Tirada: 1000 ejemplares. Primera edición

Corrección de estilo: Óscar Hidalgo Wuest ☎ (511) 433-0611

Carátula y diagramación: Juan Carlos García M. ☎ (511) 226-1568

Foto de carátula: Javier Zapata (cortesía de la revista *Caretas*)

ISBN: 9972-670-65-1

Hecho el depósito legal 2006-5205 en la Biblioteca Nacional del Perú

Impresión: ali arte gráfico publicaciones srl.

Américo Vespucio 110 Covima, La Molina ☎ (511) 349-6636

Contenido

PRESENTACIÓN	9
CRECIMIENTO ECONÓMICO, CRISIS DE LA DEMOCRACIA Y CONFLICTIVIDAD SOCIAL. NOTAS PARA UN BALANCE DEL TOLEDISMO Eduardo Ballón	17
LOS ACELERADOS CAMBIOS POLÍTICOS EN EL PERÚ DE ESTOS DÍAS Romeo Grompone	65
CHICHAS Y LIMONADAS, O DEL FUTURO POLÍTICO DEL PAÍS Alberto Vergara	117
LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA Javier Azpur	149
LA CORRUPCIÓN COMO PODER Alfredo Schulte-Bockholt / Luis Sepúlveda	177
NOS HABÍAMOS PELEADO TANTO. ALEJANDRO TOLEDO, LA PRENSA Y UN LARGO ADIÓS Martín Paredes	209

EL EMPLEO EN EL PERÚ: ENTRE LA INCLUSIÓN Y LA DESIGUALDAD Julio Gamero	251
RECAUDACIÓN: ¿AUMENTO SIN REFORMA? UN BALANCE DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA DE ALEJANDRO TOLEDO Cynthia Zavalla	291
¿SIERRA EXPORTADORA O DESARROLLAR LA SIERRA? José Oscátegui	325
UNA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES DEL GOBIERNO DE TOLEDO Raúl Mauro	339
POLÍTICA DE VIVIENDA 2001-2006. NUEVOS RUMBOS SIN SOLTAR VIEJAS AMARRAS Juan Tokeshi / Mario Zolezzi	381
PERÚ 2001-2006: CUANDO LA EDUCACIÓN TODAVÍA ES ESPERANZA Sigfredo Chiroque	419
POLÍTICAS DE JUVENTUDES EN EL PERÚ: LA INCLUSIÓN SOCIAL Y LA EXIGIBILIDAD DE DERECHOS HUMANOS COMO PRIORIDADES Liliana La Rosa	459
NOTAS DE LOS AUTORES	489

Presentación

Garantizar la transmisión del mando, culminado el periodo gubernamental, ha devenido en una curiosa virtud de los presidentes peruanos. Ocurrió con Alan García en 1990, cuando en medio de violencias galopantes e incontrolada hiperinflación se introdujeron los rumores de golpes e, incluso, autogolpes de Estado como mecanismo corrector ante la creciente sensación de descontrol en que terminó su gobierno.

En esa oportunidad, los temores no llegaron a realizarse y la transmisión del mando ocurrió como estaba previsto. Resultado de ello fue que García pasó a la historia como el conductor del peor gobierno del siglo xx, aunque democrático, al fin y al cabo, a pesar de El Frontón, Cayara y el comando Rodrigo Franco.

Con Alberto Fujimori la historia fue diferente. «No soy un caído del palto», advertía sin mucha credibilidad cada vez que era requerido por una decisión que no quería o no podía tomar. Mientras tanto, a pesar de las señales sobre su inclinación a una solución que pusiera de lado la agónica institucionalidad democrática de inicios de los noventa, no se quiso ver lo evidente, aunque nadie pareció sorprenderse cuando ocurrió. El autogolpe de 1992 contó con una amplia aceptación de la población peruana.

De allí hacia delante lo que tuvimos fue un periodo en el que la democracia se redujo a un espectáculo de farsas y comparsas, en el que ni siquiera lo formal fue impedimento para los diarios estropicios que cometieron los acólitos del régimen en los poderes Legislativo y Judicial e, incluso, en entidades como el Tribunal Constitucional o las que constituían el sistema electoral.

Para entonces, ni los partidos políticos ni las organizaciones sociales pudieron convertirse en protagonistas; y permitieron, con ello, que el fujimorismo copara para sí solo el escenario. Asimismo, fue el momento más vergonzoso para los medios de comunicación, con gran parte de sus empresarios y periodistas vendidos abiertamente al régimen. Después sabríamos que en este asunto, como muchos en el Perú, la realidad puede superar ampliamente a la imaginación.

De igual manera, fue la edad de oro para los poderes fácticos del país. Nadie aplaudió más la transnacionalización y reprimarización de la economía peruana que los grandes empresarios. En las antípodas del modelo schumpeteriano, este viraje neoliberal no pareció importarles mucho cuando desde siempre sabían que los grandes negocios del país no estaban en producir más, ni en ejercer presión para que se formulen marcos que posibilitaran la inversión, sino en la capacidad de acometer a los aparatos del Estado mediante la corrupción y la privacidad, como quedó ampliamente mostrado con los «vladivideos».

Las fuerzas armadas también debieron pagar su compromiso con la aventura autoritaria y sufrieron una profunda crisis institucional, generada por la corrupción y el narcotráfico, así como por el incumplimiento de sus responsabilidades en la lucha contrasubversiva, que ejecutaron con flagrantes violaciones de los derechos humanos. Mientras tanto, la jerarquía de la iglesia católica, luego de los intentos del cardenal Vargas Alzamora para

convertirse en una resistencia moral que evitara los desbordes del fujimorismo, también devino en una instancia altamente funcional para el régimen de entonces.

Por otro lado, el autoritarismo rampante de los años noventa fue ocasión para ver, una vez más, la inoperancia del sistema hemisférico e internacional, uno y otro complacientes en grado sumo con los eventos que se producían en el Perú, incluso auspiciando y financiando procesos que a todas luces iban a desembocar en resultados contrarios a cualquier sentido democrático. Un ejemplo palpable de ello fue la denominada «reforma judicial» que impulsó el fujimorismo desde 1996.

Finalmente, el régimen se desmoronó poniendo en evidencia sus endeble bases. Aun así, su agonía algo larga tuvo mucho que ver, una vez más, con el cumplimiento de las formas. Las elecciones de 2000, realizadas en medio de un ambiente fraudulento, contaron con la rápida aprobación externa y la casi resignación interna, y ello, a pesar de las intensas movilizaciones antiautoritarias previas que se impulsaron desde los segmentos universitarios y las regiones del interior del país, y a pesar de los preocupantes informes del jefe de la Misión de Observadores de la OEA, Eduardo Stein, rápidamente puestos de lado por el Secretario General de esa instancia hemisférica, César Gaviria, que hizo gala de una extrema sensibilidad hacia la real politik.

Solo después de los ritos de la tercera reelección anticonstitucional, en la que Fujimori cumplió «democráticamente» con pasarse los símbolos presidenciales a sí mismo, gracias a una interpretación auténtica de sus congresistas, sobrevino la catástrofe para el autoritarismo. Los gemelos Fujimori-Montesinos ya no pudieron convivir más, al destaparse el grave escándalo en torno al caso del contrabando de armas hacia Colombia, que generó enorme molestia en los Estados Unidos.

Partiendo de bajo cero

Con este enorme pasivo, los peruanos nos abocamos a construir democracia. La voluntad que se expresó en 2001, sin embargo, no encontró instrumentos adecuados para su plasmación. Sin partidos políticos legítimos —incluso, el recién elegido presidente Toledo no pertenecía a uno que mereciera el nombre de tal—, ni sostenidas movilizaciones sociales, pareció que el encanto inicial debía dar paso al realismo, y ello tomó forma en una especie de minimalismo, en el que no se pudieron ni siquiera bosquejar los lineamientos de largo plazo, capear las urgencias del momento y, a su vez, promover el desarrollo de realidades sostenibles.

Apenas iniciado el régimen de Toledo, empezó a expresarse una fuerte demanda social. Es cierto que fue específica e inmediateista, y ofreció pocos argumentos para visualizar, en ella, los gérmenes de movimientos sociales consistentes. Sin embargo, las respuestas dadas indicaban que la habilidad y claridad exigidas a los gobernantes democráticos ante tales escenarios no iban a mostrarse.

Los «arequipazos» y las manifestaciones de los campesinos cocaleros, para citar dos de los acontecimientos que inauguraron el periodo presidencial de Toledo, se reprimieron sin haber provocado vías de entendimiento valederas, más allá de los conciliábulos circunstanciales que establecieron los dirigentes políticos nacionales y regionales. Todo ello expresaba claramente que la gobernabilidad democrática no había generado formas para incorporar el conflicto social y empezó a sospecharse del peligro que significaría la formación de situaciones que podían convertirse en inmanejables por simple incapacidad para procesarlas.

En efecto, así ocurrió. Día tras día, durante cinco años, diversos grupos de peruanos se aprestaban en pos de una respuesta que satisficiera sus reivindicaciones. Los campesinos cocaleros pudie-

ron conversar en una efímera mesa de diálogo, rápidamente torpedeada por las presiones ejercidas desde el exterior. Las poblaciones que veían deteriorar su medio ambiente por las actividades mineras fueron signadas como probables terroristas. Las tantas roturas de los gasoductos en el sur y oleoductos en el norte fueron tratados como simples anécdotas, así como también lo fue el hecho de que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) denunciara al Perú como uno de los países en que existía trabajo esclavo, gracias al nulo control que se ejercía sobre las empresas madereras.

Se sumaron, a lo anterior, los hartazgos de las localidades del interior con sus autoridades elegidas. Alcaldes que llegaron a sus cargos con una mínima votación pronto se vieron deslegitimados entre su propia inoperancia y la intensidad de los conflictos faccionales para cuya mengua la democracia servía poco o nada. Así, el momento culminante de esta situación fue Ilave que, como se recordará, fue cubierto por los medios de comunicación como una mera demostración de salvajismo imperante para, de esa manera, evitar mostrar las lacerantes verdades del país.

Todo ello ocurría en medio de una recuperación económica y crecimiento continuo, luego de una larga recesión que se había iniciado en 1998. Las pautas seguidas por la política económica siguieron siendo las mismas que se vieron durante el fujimorismo, es decir, preocupadas exclusivamente por los indicadores macroeconómicos y sin conmovirse por la cuota de sacrificio que se debía pagar para obtenerlos. Si, por un lado, el Perú fue puesto como ejemplo de cómo debe manejarse la economía, por el otro, las cifras sociales nos ponen a la zaga de Latinoamérica.

La ineficacia para enfrentar las crecientes desigualdades dio pie a un bizantino debate entre técnicos y políticos sobre las décimas más o décimas menos de los porcentajes de pobres existentes

en el país. Luego, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) nos demostraría, en densos y voluminosos estudios, que la democracia no se condecía con la pobreza.

El pobre de carne y hueso, con nombre y apellido, lo sabe por experiencia cotidiana y lo expresó en las elecciones del presente año. Se adujo que era el resentimiento ante la postración lo que determinó el mapa electoral resultante y, para el caso, se desempolvaron vetustas tesis dualistas que fueron demolidas, en su oportunidad, por vigorosas y claras posiciones, alimentadas por un marxismo latinoamericano que entonces pugnaba por ser original. Pero, hasta donde se tiene conocimiento, no se ha tratado de comprender las raíces de ese resentimiento. ¿Qué sienten sus portadores? ¿No será la manera de expresar los miedos y los temores de una situación que se hace angustiosamente imprevisible y, por lo mismo, exige un orden sin importar sus costos?

Si fuera así, los intentos de hacer pasar lo viejo como nuevo son una manera de expresar decadencia e incapacidad para enfrentar los retos presentes. Explicar lo que ocurre en el país con modelos que tuvieron su momento estelar hace cuarenta o cincuenta años es preocupante, pero lo es más cuando el mensajero también tiene esa vigencia. La segunda vuelta escenificada en junio no fue, como sabemos, la oportunidad para escoger una alternativa entre dos propuestas de desarrollo. Ni siquiera pareció ser, en buena cuenta, una decisión por el «mal menor».

En su lugar, pudo haber sido un acto más del drama de un país que quiere superarse a sí mismo y no tiene opción sino de mirar el pasado para buscar allí el milagro de una solución. No parece otra cosa, en tanto fuimos invitados a presenciar la confrontación entre un aprismo que, a diferencia de décadas atrás, no renace de las catacumbas sino de la catástrofe, y un nacionalismo que, en sus vanos intentos de arraigo, intentó mostrarse —no

sin patetismo— como la continuidad del agotado reformismo militar de los setenta y de la desaparecida Izquierda Unida de los ochenta.

De esta manera, luego de cinco años, la promesa democrática sigue siendo eso. Pero ahora son mayores las premuras, y ese es un dato que tanto el gobierno entrante como la oposición deben asumir en toda su extensión. Es mucho lo que se ha dejado de hacer cuando vemos, por ejemplo, lo determinante que siguen siendo los poderes fácticos en la toma de decisiones y la estela de corrupción que dejan cuando el Estado es incapaz de imponerse sobre ellos. También están las cuentas pendientes en derechos humanos, la ausencia de mecanismos redistributivos que asienten una percepción de justicia, así como el desarrollo de una sólida institucionalidad, que haga de la democracia un régimen legítimo y capaz de absorber las demandas sociales.

No obstante, también hubo avances (aunque precarios y, en muchos casos, reversibles). Sin embargo, procesos como la descentralización, la regionalización, la reforma del Estado, la participación ciudadana y el fortalecimiento de las capacidades sociales, entre otros, deben profundizarse. En suma, la sostenibilidad de la democracia peruana sigue siendo una aspiración. Pero, aun así, no puede negarse que algo se ha avanzado y lo peor que podría suceder sería persistir en la costumbre de querer reiniciar todo al presentarse las primeras dificultades.

*Bajo esta perspectiva, ha considerado que el cambio de gobierno que se producirá en este mes de julio es una buena oportunidad para reflexionar sobre lo hecho, lo que no se hizo y lo que, debiéndose hacer, se dejó de lado. Por eso, la serie semestral **Perú Hoy**, que normalmente dedica su volumen del mes de julio a realizar un balance anual de las políticas gubernamentales, se ha abocado a reflexionar sobre lo sucedido en estos cinco años de*

democracia, con la finalidad de contribuir al indispensable debate sobre lo sucedido e intentar establecer algunas proyecciones sobre lo que podría ocurrir.

Para la ocasión, hemos reunido las contribuciones de amigos y compañeros de trabajo, quienes ofrecen, desde sus perspectivas, una comprensión de los acontecimientos políticos, económicos y sociales que esperamos ayude a entender mejor nuestro país.

Crecimiento económico, crisis de la democracia
y conflictividad social

Notas para un balance del toledismo

Eduardo Ballón

Presentación

El Perú de Toledo nos confrontó los últimos cinco años con un escenario paradójico, en el que simultáneamente asistimos a una gran estabilidad macroeconómica, una profunda incapacidad de la política y un descontento social creciente, en el que se multiplicaron los reclamos antes que las demandas, que suponen intereses que pueden ser negociados. El gobierno, que inició su gestión en medio de las expectativas que generó la caída del fujimorismo y que, inicialmente, fue un espacio en disputa por la positiva pluralidad de su composición, terminó naufragando en su incapacidad para construir una alianza con la población por su contradictoria pretensión de avanzar en la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y simultáneamente mantener las orientaciones de la política económica de su antecesor. Ello se dio a pesar su ofrecimiento de una política de reactivación basada en el incremento de la demanda.

Como resultado del divorcio preexistente entre política, economía y sociedad, que el toledismo fue incapaz de enfrentar, a lo largo de estos años, los temas de gobernabilidad democrática y buen gobierno, así como, más profundamente, la

propia sostenibilidad del régimen político, estuvieron en cuestión desde sus primeros meses del gobierno. La evolución del índice de popularidad del presidente Toledo grafica, en buena cuenta, la nueva frustración y el descontento ciudadanos ante el fracaso gubernamental: el primer año de su gobierno, cayó del 62 por ciento¹ a menos del 20 por ciento; en 2004, llegó a la cifra ínfima de 8 por ciento;² y, en el primer semestre de 2005, se recuperó ligeramente, superando el 30 por ciento.

Estas paradojas, conviene recordarlo, no son exclusivamente nacionales. Como lo demuestra un informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004a), toda América Latina se enfrenta a un escenario de democracias electorales que parecen consolidarse en medio de una pobreza que crece en números absolutos y adquiere creciente carácter étnico,³ así como de niveles de desigualdad que se profundizan, aumentando la insatisfacción ciudadana con la democracia y la política, y trayendo consiguientemente un efecto desestabilizador. Ciertamente, nuestro país muestra particularidades y rasgos propios, pero se inscribe en este contexto general.

En términos generales, la mayoría de analistas coincide en que los últimos cinco años estuvieron marcados por una precariedad institucional y una fuerte inestabilidad política que contrastaron con el importante dinamismo económico manifestado en el constante crecimiento, que a lo largo de 56 meses caracterizó la denominada transición democrática.

¹ Ese fue el porcentaje más alto que le adjudicaron las encuestadoras en agosto de 2001.

² La encuesta de Apoyo Opinión y Mercados del 15 y 16 de julio de ese año le dio ese índice de aprobación a la gestión del gobierno del presidente Toledo, mientras que, al mismo tiempo, le otorgaba un 88 por ciento de desaprobación.

³ Un reciente estudio del Banco Mundial (2006) señala que la población indígena percibe, en promedio, entre 46 y 60 por ciento de los ingresos de quienes no son indígenas.

Entre 2001 y 2005 hay por lo menos tres factores que marcan la gestión del gobierno que concluye y que merecen especial atención, dado que, desde nuestra perspectiva, establecen las principales tendencias del mediano plazo:

- (i) un crecimiento económico de «base estrecha», asociado a altos niveles de desigualdad e incapaz de responder a las demandas de empleo;
- (ii) una democracia anclada en un sistema político frágil y con escasa capacidad de representación, que se debilitó aún más por la inconsistencia del toledismo y por la incapacidad de autorreforma de los partidos políticos; y
- (iii) una fuerte crisis de integración social de raíces seculares, que alentó una importante conflictividad social manifestada en distintas protestas, movilizaciones y estallidos sociales de intensidad variable, que no fueron ni previstos ni atendidos por el gobierno.

1. La economía: crecimiento con desigualdad y desempleo

1.1. Una nueva fase expansiva

Durante 2005, la economía peruana siguió viviendo la nueva fase expansiva que se inició el segundo semestre de 2001. El crecimiento del producto bruto interno (PBI) alcanzó el 6,67 por ciento en relación con el año anterior y, con ello, la tasa más alta desde 1997, cuando alcanzó el 6,84 por ciento. Esta mejora se sustentó en el comportamiento dinámico de todos los sectores económicos, incluso de la actividad agropecuaria que alcanzó un incremento del 4,8 por ciento.

La evolución positiva de la economía se vio estimulada por un contexto mundial favorable, así como por la aceleración de

la demanda interna y la puesta en marcha de nuevos proyectos como el de Camisea y los distintos programas habitacionales. Dicha fase expansiva se afirmó al sostenerse en el aumento de la demanda externa (incremento de las exportaciones), en tanto que el crecimiento de la demanda interna (inversión privada) y del consumo privado estuvieron por debajo del incremento del PBI, 5,7 por ciento y 4,4 por ciento, respectivamente.

En 2004, el coeficiente de la inversión privada sobre el PBI llegó al 15 por ciento, muy por debajo del 20 por ciento alcanzado en el segundo quinquenio de los noventa. Como señala Verdera (2006) en un artículo reciente, una condición necesaria, no suficiente, para que el crecimiento económico resulte sostenible y se traduzca en un aumento del empleo es que aquel coeficiente se aproxime al 25 por ciento. Más allá de ello, de la revisión de las grandes cifras económicas del quinquenio concluido, que se consignan el cuadro 1, se hace inevitable pensar que el país puede estar entrando a un ciclo de crecimiento relativamente largo⁴ en el que, sin embargo, se observan problemas notorios, que trataremos más adelante.

El PBI, sin embargo, no es el indicador más adecuado para entender qué ocurre con los ingresos de la población, dado que incluye los pagos que se hacen a factores externos (intereses de deuda y remesas de utilidades). El cuadro 2 propone una aproximación complementaria al tema, en el que se puede observar la diferencia que existe en el crecimiento del producto bruto interno (14,3 por ciento) y la del producto nacional bruto (11 por ciento), que responde a los pagos de los factores externos que han pasado de 344 millones de dólares a 2.304 millones y que salieron tanto del incremento de las

⁴ Esta opinión es compartida por distintos economistas, entre los que destaca Félix Jiménez, quien en sucesivos artículos periodísticos, sostiene incluso que se han producido modificaciones significativas en el propio modelo económico.

Cuadro 1
Las grandes cifras de la economía peruana 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Producción-Real						
PBI (en miles de millones de nuevos soles)	185,4	188,3	198,9	211,5	234,3	257,5
PBI (variación porcentual real)	2,9	0,2	4,9	4,0	4,8	6,3
PBI por habitante (en dólares)	2.048	2.037	2.114	2.239	2.478	2.786
Sector externo-Balanza de pagos						
Balanza comercial (en millones de dólares)	-411	-195	292	836	2.793	4.790
Exportaciones (en millones de dólares)	6.955	7.026	7.714	9.091	12.617	16.900
Importaciones (en millones de dólares)	7.366	7.221	7.422	8.255	9.824	12.110
Sector público no financiero						
Presión fiscal (porcentaje del PBI)	14,9	14,4	14,4	14,9	15,1	15,9
Presión tributaria (porcentaje del PBI)	12,3	12,5	12,1	13,0	13,3	13,8
Resultado primario (porcentaje del PBI)	-0,8	-0,2	-0,1	0,4	1,0	1,3
Saldo de deuda pública						
Externa (porcentaje del PBI)	35,9	35,0	36,6	37,5	35,6	28,8
Interna (porcentaje del PBI)	9,5	10,7	10,3	10,0	5,5	9,7
Total (porcentaje del PBI)	45,4	45,7	46,9	47,5	45,1	38,5

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

remesas de utilidades de las empresas extranjeras como de los pagos de la deuda externa. Los pagos a los factores del exterior llegaron a 5 por ciento del PBI en 2004, con lo que su promedio en la última década se ubicó en 3 por ciento.

Cuadro 2
Crecimiento 2002-2004 del PBI, PNB e ingreso nacional

	2002	2003	2004	2002-2004
PBI	4,9	4	4,8	14,3%
PNB	4,4	3	3,2	11%
Ingreso nacional bruto	4,6	3,4	5,3	13,9%

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú 2004.

Los cuadros anteriores muestran una pauta seguida por la economía durante el toledismo: mientras que el valor de las exportaciones creció en 36,7 por ciento y el de las importaciones, en 23 por ciento —una demanda menor a la posible—, un porcentaje relativamente bajo de las divisas resultantes de las exportaciones se orientó al desarrollo de la economía nacional y el resto se dedicó a otros fines, distintos de la reactivación económica.

En 2005, las exportaciones totales crecieron en 33,6 por ciento y alcanzaron los 17.002,6 millones de dólares,⁵ monto que constituye un récord histórico. Como es obvio dados los precios internacionales, el sector más dinámico fue el minero, que alcanzó los 9.182 millones de dólares.⁶ Si bien la minería mantiene el

⁵ Ministerio de Economía y Finanzas, 2006.

⁶ El sector minero ha sido el más dinámico entre 2001 y 2005, ya que creció a un ritmo anual del 24 por ciento. De hecho, contribuyó en un 61 por ciento al crecimiento de las exportaciones durante ese período. Los productos más dinámicos en este

liderazgo de las exportaciones, hay que destacar el crecimiento de la actividad manufacturera y, en menor medida, de algunos segmentos del sector agropecuario.

Por el lado de las *exportaciones no tradicionales*, los sectores que tuvieron importante crecimiento fueron el textil (82 por ciento), el agropecuario (150 por ciento), el químico (162 por ciento) y siderometalúrgico y joyero (80 por ciento). También observaron importantes incrementos el sector maderas y papeles (104 por ciento), el pesquero (84 por ciento) y el de minerales no metálicos (155 por ciento).

Durante el período 2001-2005, todos los sectores económicos lograron crecimiento, pero destacaron los sectores no primarios, que crecieron en 4,0 por ciento como promedio anual, en tanto que los primarios lo hicieron en 4,2 por ciento. Los sectores de mayor dinamismo fueron minería e hidrocarburos, que creció 8,6 por ciento en promedio y manufactura, 4,1 por ciento. Asimismo, destaca la mayor recaudación de impuestos.

Resalta, así mismo, la mayor recaudación de impuestos que obedece a mejoras administrativas de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (mejora en retenciones, percepciones y detracciones), al alza del impuesto general a las ventas (de 18% a 19%), al impuesto a las transferencias financieras y al impuesto a los activos netos, pero especialmente a la excepcional alza de los precios internacionales de minerales e hidrocarburos. No se avanzó, sin embargo, en una reforma tributaria integral que eleve la presión tributaria al 18 por ciento

período fueron el cobre (234 por ciento), el oro (151 por ciento) y el molibdeno (3.474 por ciento). Se observaron importantes avances también en los casos del zinc (56 por ciento), el estaño (66 por ciento), la plata refinada (51 por ciento) y el hierro (223 por ciento). Los avances son resultado tanto del incremento internacional de precios como del aumento de volúmenes.

del PBI, como lo establece el Acuerdo Nacional.⁷ En consecuencia, queda pendiente una reforma que implique que paguen más los que más tienen: regalías mineras, impuesto a las sobreganancias mineras y petroleras, pero, sobre todo, eliminación de las exoneraciones tributarias al sector financiero (impuesto general a las ventas a los seguros de vida, exoneración a las ganancias de capital en la bolsa de valores, pago de intereses de los tenedores de bonos —excluidas las Administradoras de Fondos de Pensiones— y depósitos superiores a 700.000 soles).

El *sector agropecuario* creció en el período en 2,5 por ciento como promedio anual, pero registró una pérdida de dinamismo en 2003 y 2004, específicamente en la producción tradicional, como resultado de las diversas anomalías climáticas y de algunas plagas, en especial en el caso de la papa. Sobresalió la producción de determinados cultivos no tradicionales como los espárragos, la alcachofa, la páprika y las frutas, que se destinaron principalmente a la exportación. En 2005, el sector volvió a registrar un crecimiento (4,8 por ciento), sustentado en las mejores condiciones climáticas existentes en la campaña agrícola 2004-2005.

El *sector pesquero* registró un crecimiento promedio anual de 2,4 por ciento. Este bajo resultado se debió al comportamiento variable que mostró la actividad durante el período, especialmente la pesca para consumo industrial que disminuyó 3,7 por ciento en promedio debido a la menor captura en 2001 y 2003. En efecto, anomalías térmicas presentadas en la superficie del mar afectaron la disponibilidad de las principales especies hidrobiológicas (la anchoveta, entre ellas). La disminución en

⁷ El Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009 proyecta que la presión seguirá en 13,9 por ciento del PBI, muy por debajo del promedio de América Latina, de 17 por ciento.

la pesca para harina y aceite se atenuó con una mayor extracción de especies destinadas al consumo humano directo, actividad que se incrementó 6,4 por ciento en promedio. En 2004, el sector se recuperó y tuvo un crecimiento de 30,5 por ciento, que se sustentó en el mayor volumen de extracción de anchoveta registrado en los últimos cuatro años. Se estima que, en 2005, la actividad se contrajo levemente (-1,0 por ciento) debido al descenso de la pesca industrial (-6,7 por ciento).

La *manufactura* durante el período 2001-2005 creció 4,1 por ciento en promedio, debido a la mayor producción manufacturera no primaria que aumentó en 4,9 por ciento. Este crecimiento se sustentó en la expansión de las exportaciones y la recuperación de la demanda interna. Como resultado de ello, se registró un mayor crecimiento, específicamente en las industrias textiles (9,2 por ciento), de prendas de vestir (6,1 por ciento) y de sustancias químicas, básicamente vinculadas a la demanda externa (6,9 por ciento). Por su parte, el crecimiento de los minerales no metálicos (10,7 por ciento), imprenta (14,7 por ciento), papel (11,4 por ciento) y muebles (23,1 por ciento) estuvieron influenciados por el dinamismo del mercado interno.

Finalmente, luego de caer alrededor de 7,8 por ciento en promedio anual entre 1999 y 2001, el *sector construcción* comenzó, a partir de 2002, a mostrar una tendencia positiva y sostenida, creciendo a una tasa anual promedio de 6 por ciento entre dicho año y 2005.

1.2. Los cuellos de botella del crecimiento logrado

A pesar de los resultados presentados, 2005 evidenció, una vez más, el divorcio absoluto que existe entre las dimensiones macro y micro, entre la economía y la gente, y ello, a pesar de que entre 2000 y 2005, se destinó, en promedio, un 25 por ciento

Cuadro 3
Gasto anual ejecutado del presupuesto de la República
(en millones de dólares)

Año	Gasto corriente		Gasto de capital		Servicio de deuda		Total	
	Dólares	Porcentaje	Dólares	Porcentaje	Dólares	Porcentaje	Dólares	Porcentaje
2000	4.603	57	1.498	18	2.018	25	8.119	100
2001	6.699	67	1.302	13	2.024	20	10.024	100
2002	6.819	68	1.118	11	2.108	21	10.045	100
2003	7.344	61	1.756	15	2.871	24	11.971	100
2004	8.335	65	1.368	11	3.189	25	12.893	100
2005	8.239	61	1.369	10	3.967	29	13.575	100
Promedio	7.007	63	1.402	13	2.696	24	11.105	100

del presupuesto público al gasto social, que se incrementó en un promedio cercano al 8 por ciento anual. Este divorcio guarda relación, sin duda, con algunas de las opciones asumidas en la política económica: la reducción gradual del coeficiente de endeudamiento, la búsqueda de una menor vulnerabilidad en el contexto financiero internacional y, especialmente, la decisión de «blindar» la inversión extranjera como la única vía para atraerla y garantizarla. Para entender el alcance de estas prioridades es útil observar el gasto anual ejecutado del presupuesto de la República, los últimos 5 años, en el que se observa con claridad el crecimiento de los gastos por servicio de deuda, así como el significativo decrecimiento de los gastos de capital.

En lo que hace a la situación del empleo, el crecimiento inercial de la población económicamente activa (PEA) es del 3,5 por ciento, mientras que la relación empleo-producto es de 0,5, porque la inversión de los últimos años se ha concentrado en los sectores de minería, petróleo, electricidad, telecomunicaciones, servicios financieros y servicios comerciales, que no inciden en la generación de empleos. Ello obliga a que, para mantener estable la tasa de desempleo abierta, se necesite un crecimiento de 7 por ciento, bastante por encima del que se observó en 2005 y del que se prevé hasta 2008.

La inversión pública que podría impulsar actividades más intensivas en empleo actúa hace años como variable de ajuste, privilegiando la reducción del déficit fiscal. El resultado es que el gobierno mantuvo una altísima segmentación del mercado laboral: 68 por ciento del empleo es informal (Chacaltana 2005), mientras que el desempleo abierto mantiene una tasa cercana al 10 por ciento, aunque ligeramente por debajo del promedio regional.

Si observamos la evolución del PBI por tipo de ingreso, constatamos que la tendencia a la baja en la participación de

los salarios que se iniciara a mediados de los setenta, cuando llegaba a 50 por ciento del PBI, continuó. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), entre 1991 y 2004, la misma cayó de 30,1 por ciento a 22,9 por ciento. Como es obvio, lo contrario ocurrió con las ganancias que en el mismo período crecieron del 52,7 por ciento hasta el 60,6 por ciento del PBI, mientras que los impuestos y la depreciación se mantuvieron prácticamente en los mismos rangos. En otras palabras, durante la gestión toledista se mantuvo claramente una lógica que viene desde atrás y que consiste en trasladar los ingresos del trabajo hacia las ganancias del capital.

En el medio rural, la confirmación de un modelo de modernización agraria sustentado en las exportaciones marchó en los últimos cinco años, en la práctica, en desmedro de la agricultura orientada al mercado interno, que concentra al mayor número de productores y comunidades campesinas del país. Dado que las áreas rurales representan un tercio de la población total del país que confronta altos y seculares niveles de exclusión y pobreza (76,4 y 49,7 por ciento de pobreza extrema), esta opción del gobierno explica, en buena cuenta, el «estancamiento» de su situación.

La pobreza rural, por cierto, presenta diferencias históricas según las regiones geográficas. Estas se asocian a su disposición de capital humano, a la integración a los mercados y al acceso a bienes y servicios públicos; y se mantuvieron, si no se agravaron, como resultado de las orientaciones predominantes para el agro: así, la incidencia de pobreza en la sierra rural (81 por ciento) y en la selva rural (71 por ciento) resulta bastante más alta que la que se observa en la costa rural (62 por ciento). En general, y como consecuencia de este modelo iniciado en la década del noventa con el fujimorismo y mantenido durante los últimos cinco años con ligeras variantes, el

medio rural muestra distintos efectos entre los que destacan los siguientes:

- (i) una tendencia a la concentración, aún moderada, de la propiedad de la tierra;⁸
- (ii) la centralización de las inversiones en las empresas agroexportadoras, que les permitió modernizar su gestión y, de este modo, profundizó la distancia entre ellas y los demás productores, incluidos los de la costa, que orientan su producción al mercado interno; y
- (iii) la profundización de la brecha entre aquellas empresas y las demás.

Como resultado final, por si fuera necesario decirlo, el modelo terminó afirmándose como excluyente e incapaz de estimular el desarrollo rural.

A pesar de los signos evidentes de las limitaciones del modelo económico primario exportador que se afirmó en los últimos 15 años en el país, así como de los distintos «cuellos de botella» que este muestra —deuda externa crecientemente impagable;⁹ incremento de la desigualdad, que alcanzó el 0,55 según el coeficiente de Gini (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2004b); y estancamiento de la pobreza—, la política económica del toledismo ratificó el dogmatismo ortodoxo predominante y se reafirmó en tres apuestas centrales:

- (i) la conclusión y la firma del tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos;¹⁰

⁸ Fernando Eguren (2006) estima que aproximadamente 10 por ciento de las tierras de cultivo de la costa están en manos de empresas de quinientas o más hectáreas de extensión.

⁹ Al final de 2005, la deuda pública total del país (externa e interna) ascendía a 30.033 millones de dólares.

¹⁰ Al respecto, véase Sirumbal 2004.

- (ii) el privilegio a los grandes actores empresariales y a los grandes proyectos de exportación; y
- (iii) el mantenimiento de una lógica de ajuste fiscal para que este pase del -1,8 por ciento al -0,7 por ciento del PBI en el período 2003-2007.

Esta se mantuvo porque el servicio de la deuda se ha estabilizado en niveles muy altos (de 3,7 por ciento del PBI en 2004 hasta 4,3 por ciento en 2008) y una parte importante de esta descansa en bonos emitidos en el mercado internacional (desde 2001, 3.750 millones de dólares), que representan el 13 por ciento de la deuda pública total.

En síntesis, hay que señalar que ni el gobierno aprovechó una coyuntura favorable para expandir la inversión pública y el gasto social (crecimiento económico, altos precios internacionales y apreciación de la moneda), ni la oposición tuvo propuestas alternativas, a diferencia de lo ocurrido en Argentina y Uruguay, donde los críticos del modelo impulsan la idea del «país productivo». El corolario es el de una coyuntura económica de recuperación con desempleo, sustentada en una base vulnerable por su concentración, su incapacidad para generar empleo, la indiferencia ambiental que supone y su enorme dependencia del contexto internacional, a pesar de los esfuerzos realizados en sentido contrario.

En este escenario, la eventual firma del TLC, atrás del cual están el gobierno y los principales sectores empresariales,¹¹ tendría un impacto neto sobre el empleo de no más de 18.000 puestos de trabajo (Bruno y Molina 2004). En términos de actividad económica, los sectores más sensibles —agro y textil/confecciones— solo serían viables si fortalecen articulaciones

¹¹ Si bien hay una creciente resistencia social, es claro que esta sigue siendo fuertemente sectorial y carece de impacto en la opinión pública que, sin información, sigue siendo mayoritariamente favorable a la firma del tratado.

intersectoriales, cadenas productivas y eslabonamientos. A pesar de ello, algunos sectores como el agro andino (maíz, cebada y trigo) serían afectados grandemente por las importaciones de los Estados Unidos. Los más perjudicados serían los sectores de menor desarrollo relativo —las microempresas y el agro—, que absorben mayor cantidad de mano de obra pero de bajos ingresos (Gamero 2005). Asimismo, se verían severamente afectados por el impacto del TLC sobre la salud. Aunque distintos estudios muestran que el efecto más grave sobre el precio de los medicamentos se produciría entre 2011 y 2017, estos tendrían, desde el primer año, un incremento del 9,6 por ciento, y eso significaría que, en los cinco primeros años del TLC, entre 700 mil y 900 mil personas quedarían fuera de la atención de salud (Ministerio de Salud 2005).

En resumen, si se mantiene la misma política económica y no se producen cambios dramáticos en la economía mundial que no parecen previsibles en el corto plazo, el escenario económico peruano seguirá siendo el de un crecimiento de «base estrecha», con algunos «bolsones de progreso», y eso profundizará la exclusión de amplios sectores de la población y la creciente dualización que ya observamos hoy día.

2. El sistema político: democracia débil y crisis de representación

El país vivió los últimos cinco años en medio de una transición democrática bloqueada por la debilidad y la fragilidad institucional, pero también por la incapacidad de autorreforma del sistema de partidos, que se mantuvo severamente erosionado como lo demuestran distintos indicadores:

- (i) somos el país con mayor volatilidad electoral del último período democrático de América Latina (44,6 por ciento frente al 23,2 por ciento de la región);

- (ii) el segundo país con mayor volatilidad de los escaños controlados por los principales partidos (52,2 por ciento frente al 24,7 de la región); y
- (iii) somos el segundo país con menor grado de afinidad de los ciudadanos con los partidos.

Todo ello hace que seamos la nación con el menor índice de institucionalización de partidos políticos y con el mayor y más persistente cuestionamiento a los políticos y a la política, en general.

Grado de confianza en las distintas instituciones (febrero de 2006)

- Presidencia de la República: 14%
- Gobierno: 15%
- Congreso de la República: 4%
- Poder Judicial: 12%
- Partidos políticos: 8%
- Medios de comunicación de masas: 52%

Fuente: Palestra 2006

Nuestra precariedad institucional, como es obvio, tampoco ha sido remontada. El Congreso de la República, el Poder Judicial, el sistema electoral, el Estado en suma (parte significativa de este), es cada vez más débil e incompetente, más distante de la gente y objeto permanente de la pequeña corrupción.

En este escenario, el Ministerio de Economía y Finanzas se ratificó como el gran poder fáctico, el garante de la subordinación de la política a la economía y el «ordenador» último de un Estado exánime, incapaz, por su debilidad y la de los partidos políticos, de garantizar siquiera una aceptable negociación de demandas y conflictos sociales en años de crecimiento económico. Esta situación, cabe consignarlo, se vio significativamente incrementada por el bajísimo grado de aceptación de la gestión presidencial.

2.1. La incapacidad para reformar el Estado

Una de las mayores frustraciones generada por la gestión toledista tiene que ver con la reforma del Estado, habida cuenta de que entre sus compromisos centrales estuvo su modernización y democratización, objetivo que suponía un conjunto de cambios institucionales que lo hicieran más efectivo y más próximo a la gente. Esta oferta, que hacía necesario deshacer las alianzas políticas tradicionales y construir otras distintas para hacerla posible, naufragó casi desde el inicio, porque el presidente Toledo no advirtió la precariedad de su organización política, ni la inexistencia de un sistema integrado de partidos, y optó por establecer una alianza entre Perú Posible y el Frente Independiente Moralizador como mecanismo para resolver las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso.¹² De este modo, desaprovechó la posibilidad de realizar la reforma del Estado y su relación con la sociedad, una oportunidad que no tuvo ningún gobernante elegido antes.

Los distintos desafíos que debían abordarse en esta materia —modernización de la administración pública, planeamiento estratégico, reorganización del sector defensa, seguridad interior, lucha contra la corrupción, reorganización del Poder Judicial, descentralización, etcétera— se asumieron sin mayor estrategia y con muy poca convicción, al extremo que puede afirmarse que la descentralización fue la única reforma estatal de significación.

En lo que hace a la modernización de la administración pública, la conducción del premier Dañino (2001-2002) intentó poner orden en el sector público, un sector en que conviven distintos regímenes laborales y administrativos (cuadro 4),

¹² Romeo Grompone (2005) desarrolla con lucidez este argumento, que se deriva de la fragmentación política que caracteriza a nuestro país.

Cuadro 4
Trabajadores del sector público por régimen laboral

Régimen laboral	Activo	Pensionistas	Servicios no personales	TOTAL
Decreto legislativo 276	456.697	-	-	456.697
Decreto legislativo 728	35.798	-	-	35.798
Fuerzas armadas y policiales	130.524	-	-	130.524
Sin régimen	-	688.366	61.357	749.723
TOTAL	623.019	688.366	61.357	1.372.742

Fuente: Villarán 2006.

como punto de partida para fortalecer la formulación e implementación de políticas nacionales y sectoriales, mejorar la gestión de recursos humanos, avanzar hacia el gobierno electrónico e implementar una nueva política de compras estatales.

La estrategia inicial, que se plasmó en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y continuaba la política de «islas de eficiencia» impulsada por el gobierno anterior, fue ampliada por Carlos Ferrero en su paso por el premierato con el objetivo de abordar una reforma general de la contratación de personal, las remuneraciones, los ascensos, etcétera. El esfuerzo, a pesar de la importancia crucial del tema, terminó, en sentido estricto, en un «parto de los montes», al extremo que, a la fecha, el Congreso de la República no aprueba aún ni la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo ni la Ley del Empleo Público.

La discusión nacional sobre el planeamiento estratégico se retomó en el marco del proceso de descentralización y regionalización que se iniciara en 2001. El Acuerdo Nacional, que nació en julio de 2001 y se suscribió un año después, definió como una de las políticas de consenso prioritarias el «impulsar las

acciones del Estado sobre la base de un planeamiento estratégico que oriente los recursos y concerte las acciones necesarias para alcanzar los objetivos de desarrollo nacional» (Acuerdo Nacional 2002). La comisión de alto nivel creada por el gobierno propuso, finalmente, un sistema y un centro de planeamiento estratégico para conducirlo. El proyecto, trabado inicialmente por el propio Consejo de Ministros y, posteriormente, por el Congreso de la República, finalmente se aprobó en 2005, aunque aún no cuenta con partida presupuestal ni con un responsable nombrado (hecho, este último, que demuestra la pobre importancia que se asigna a la continuidad de las políticas públicas).

Toledo tuvo la gran posibilidad de reformar las fuerzas armadas, porque los militares, al inicio de su gestión, enfrentaban un escenario que les era desfavorable, afectada su imagen por los delitos de varios de sus mandos superiores durante el fujimorismo y cuestionada por las responsabilidades que tuvieron en la guerra interna. La Ley Orgánica del Ministerio de Defensa de 2002 avanzó en la posibilidad del control civil sobre los militares, pero el gobierno no pudo doblar las resistencias de los mandos castrenses a los cambios y, posteriormente, para empeorar la situación, el Ejecutivo distorsionó en distintas oportunidades la política de ascensos de los altos mandos y la subordinó a una lógica clientelista, impulsada por el propio Presidente.¹³

Otro tanto ocurrió con los cambios que se pretendieron implementar en el Ministerio del Interior. Los ministros Rospigliosi y Costa pretendieron denunciar los múltiples casos de corrupción y abuso que se instalaron en el sector, y proceder a su modernización y racionalización administrativa, además de fortalecer sus vínculos con las municipalidades y reformar la

¹³ Sobre el tema de las fuerzas armadas véase Instituto de Defensa Legal 2005.

instrucción de los policías. De la misma manera que en el caso del sector defensa, Toledo cedió a las presiones y a las resistencias internas y terminó, finalmente, por desactivar las distintas modificaciones que trataron de implementar los ministros mencionados.

La suerte de la lucha contra la corrupción no fue mejor. En la práctica, el gobierno de Perú Posible desactivó las bases del sistema que se empezó a constituir durante la gestión del presidente Paniagua. Debilitada inicialmente la Procuraduría General en sus atribuciones y procedimientos, la sucesión de importantes escándalos políticos que tocaban el seno del gobierno —la falsificación de las firmas de Perú Posible o el caso Almeyda y la compra de Backus & Jhonston— terminó por desbaratar el sistema.

La vinculación de distintas figuras del entorno familiar del Presidente en diversos casos de corrupción y hasta en delitos comunes, así como el comportamiento de varios congresistas ligados al partido de gobierno, terminaron confirmando la imagen de una gestión que naufragaba en materia de corrupción. Por lo demás, el protagonismo que mantuvieron estos años distintos personajes ligados al fujimontesinismo terminó por demostrar el fracaso más dramático en materia institucional del gobierno que concluye el 28 de julio. A dicha valoración abonó, de manera decisiva, la nula reforma del Poder Judicial, que estuvo sistemáticamente en el ojo de la tormenta, al afectar, a través del Consejo Nacional de la Magistratura, otros campos de la acción pública como ocurriera en el caso de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).¹⁴

¹⁴ Nos referimos, por ejemplo, a la manera poco transparente y confusa en la que se descalificó a Fernando Tuesta del concurso que le habría permitido seguir al frente de dicho organismo.

Por último, se debe mencionar el tema de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), constituida también por el gobierno de transición y ampliada en su composición por el propio presidente Toledo. Sus recomendaciones, presentadas en agosto de 2003, focalizaban su atención en tres campos: la judicialización de distintos casos representativos de violaciones a los derechos humanos, la creación de un programa de reparaciones y una reforma del Estado para vincularlo mejor con la sociedad y para promover políticas inclusivas para los grupos secularmente postergados.

De los 47 casos presentados por la CVR al Ministerio Público para su judicialización, avanzan lentamente apenas 22, en medio de una fuerte ofensiva político-castrense lanzada a fines de 2005 y que involucra a figuras importantes del gobierno como el premier Kuckzynski, cuya participación en esta campaña tuvo su punto más alto en la propuesta del congresista Iberico (FIM) para amnistiar a los militares que estén «procesados indebidamente». En lo que se refiere a las reparaciones, aunque se creó una Comisión Multisectorial de Alto Nivel (2004) y se aprobó el Plan Integral de Reparaciones, el Consejo respectivo aún no funciona y el Estado ha destinado apenas 10 millones de soles para esta materia, cuando se estimaba que se requería por lo menos 100 millones para iniciar el proceso.

La resistencia a las medidas necesarias para vincular al Estado con los grupos postergados se explican por las dificultades de la gestión que concluye para enfrentar las inercias burocráticas y el funcionamiento de sectores importantes de la Administración, pero se entienden más cabalmente por la falta de voluntad política y de compromiso real del gobierno. En consecuencia, la descentralización, materia de una reflexión más amplia en este libro,¹⁵ termina siendo la única reforma

¹⁵ Véase, en este mismo libro, un balance sobre la descentralización de Javier Azpur.

estatal de significación, y ello, a pesar de que surgió improvisadamente a partir de un anuncio del Presidente en el Congreso, cuando aún se carecía de ideas claras sobre sus objetivos más precisos y su diseño institucional.

En síntesis, la incapacidad exhibida por el Ejecutivo a lo largo de estos cinco años, marcados por constantes marchas y contramarchas, y por la ausencia de estrategias claras y compartidas, le deja al futuro gobierno una tarea grande en esta materia, en condiciones menos favorables, sin duda, a las que tuviera el presidente Toledo. En este resultado, es innegable, influyó la propia inseguridad del mandatario, que mantuvo relaciones conflictivas con los ministros que adquirieron protagonismo en estas materias (Dañino, Rospigliosi, Costa, Merino, etcétera)

2.2. Unas palabras sobre el Congreso de la República

En todo este proceso, el Congreso de la República, el partido de gobierno y las agrupaciones de la oposición tienen una responsabilidad sustantiva. Más allá de aquellas debilidades que se derivan de la fragmentación política y la escasa cohesión interna de los partidos,¹⁶ la actual representación parlamentaria hizo méritos sobrados para contribuir al desprestigio de las instituciones y al deterioro mayor de su imagen.

Fuertemente marcado por su carácter corporativo, que se expresó en reiteradas ocasiones alrededor de temas como las remuneraciones de sus miembros, la producción legislativa del Congreso, su función principal, aunque exageradamente profusa, fue de escasa calidad. Entre julio de 2001 y diciembre de

¹⁶ De los tres grupos políticos principales, el APRA fue el único que no sufrió desercciones. Perú Posible eligió 47 representantes y termina con 34; y Unidad Nacional, 17 y termina con 11.

2005, el Parlamento aprobó 4.116 normas (2 decretos legislativos, 3.703 leyes, 212 resoluciones legislativas y 199 resoluciones legislativas del Congreso)¹⁷ que contribuyeron a la innecesaria «inflación» normativa, pero también al desprestigio de la institución.¹⁸

Más allá de un inicial esfuerzo por «acercarse» a la ciudadanía a través de distintas oficinas departamentales, fue muy poco el contacto efectivo que mantuvo con aquella, aunque las audiencias públicas, las conferencias y las convocatorias a la sociedad civil se multiplicaron de manera significativa.

En lo que hace a su relación con el Ejecutivo, el Congreso que concluye su labor, más allá de su frecuente afán de control político por haber entendido así su función fiscalizadora y de un tono innecesariamente altisonante, porque en general no tuvo ni iniciativas, ni propuestas alternativas, tuvo escasos focos de tensión real, y estos se expresaron fundamentalmente en algunas leyes que fueron promulgadas por el Congreso contra la opinión del Ejecutivo.

2.3. La inoperancia de los partidos políticos

En general, los partidos políticos funcionaron estos últimos años básicamente como franquicias políticas. Las agrupaciones «nacionales y con historia» (APRA, Acción Popular y Partido Popular Cristiano), aunque con matices, se confirmaron débiles, muy limeñas en su funcionamiento, con un asentamiento limitado y con escasos cuadros «territoriales». Ello fortaleció la acción de los «operadores» políticos locales, que en los últimos 15 años hacen política «independiente» y «pragmática»,

¹⁷ Página web del Congreso de la República: <www.congreso.gob.pe>.

¹⁸ Recordemos, por ejemplo, que en más de cuatro oportunidades se denunció el «plagio» de normas de otros países.

reforzando un estilo clientelar en algunos casos y confrontacional en otros. Todo esto contribuyó a que figuras como la de Fujimori y candidaturas aparentemente antisistema como la de Ollanta Humala se mantuvieran como opciones políticas importantes, y eso planteó una incertidumbre mayor sobre el futuro de la democracia, porque el país no logra escapar del círculo vicioso que existe entre debilidad institucional y liderazgos fuertes.

El robustecimiento del centro político como discurso durante estos últimos años fue la mejor muestra del total debilitamiento de los perfiles programáticos y las identidades políticas de los partidos. Antes que una estrategia electoral fue el reflejo de la inexistencia de proyectos políticos de cambio, claros y articulados. En general, las agrupaciones políticas mayores apuntaron a mantener el rumbo de la economía y a concentrarse en manejar mejor el vínculo mediático con la sociedad sin preocuparse, por ejemplo, por la indispensable reforma del Estado. Sin una izquierda socialdemócrata fuerte y sin una izquierda radical electoralmente consistente, el espectro político del país se trasladó tanto al centro derecha cuanto a la lógica supuestamente antisistémica, y eso debilitó aún más el sistema político, tanto por la uniformidad de las posiciones predominantes cuanto por el vacío de representación para un grupo elevado de peruanos y peruanas.

El partido de gobierno, Perú Posible, mostró, a lo largo de estos cinco años, los grandes límites de los movimientos «aluvionales». Sin programa y sin doctrina, su interés se centró fuertemente en ocupar posiciones en el Ejecutivo y acceder a puestos de trabajo en la administración pública, compitiendo con los asesores presidenciales y con una élite vinculada a distintas corrientes de opinión y de la que el Presidente reclutaba a los principales funcionarios públicos. Atravesada toda su gestión por un conflicto permanente entre los «históricos» —poco calificados— y los «advenedizos»

—indispensables para gobernar—, el partido del Presidente vivió estos cinco años administrando sucesivas rencillas y pugnas internas, las más de las veces por pequeñas posiciones de poder. El liderazgo del Presidente sobre su agrupación fue disminuyendo, aunque este, cada vez con más dificultades, logró imponer su criterio en una organización que careció de institucionalidad todo este tiempo.

El APRA —que contaba con 28 congresistas, 12 presidentes regionales y 235 alcaldes, y era, por tanto, la principal fuerza opositora— intentó, bajo el liderazgo indiscutido de Alan García, su modernización y relanzamiento. Este debía expresarse en un nuevo programa mínimo, la adecuación de la estructura organizativa y la democratización integral del partido. Distintos eventos de la agrupación de Alfonso Ugarte avanzaron en esa perspectiva. La renovación e institucionalización del partido, si bien cambió su estructura organizativa y ratificó su presencia territorial, fue incapaz de elegir, como estaba previsto y anunciado, un secretario(a) general. Los conflictos internos, que no pudieron ser escondidos a la prensa, y la competencia por un liderazgo distinto al de García terminaron con la designación de un colectivo que frenó los intereses, seguramente legítimos de Jorge del Castillo, Mercedes Cabanillas y Mauricio Mulder, entre otros. La presidencia indiscutida e indiscutible del ex Presidente, sin nadie que le haga sombra, fue el costo de una decisión que se tomó para evitar tensiones mayores en Alfonso Ugarte y fue también el reconocimiento de la gran distancia que existe entre Alan y los otros dirigentes apristas.

La modernización programática no avanzó mucho tampoco. El partido no mostró ofertas particulares para el país, y su esfuerzo, antes que en desarrollar propuestas para los temas centrales, estuvo concentrado en cómo mantener y ampliar las posiciones de poder ocupadas. La indefinición fue una

constante. Así, frente a la suscripción del tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos, oscilan entre la oposición —Luis Zúñiga, directivo de Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO), y la congresista De La Puente son activos integrantes de la campaña «TLC, Así No»—, la simpatía expresada por Jorge del Castillo en distintas declaraciones a los medios y la crítica moderada del propio García. La prédica aprista de 2001, que tenía entre sus banderas centrales el control del abuso de los monopolios, la reconstrucción de la agricultura y la administración de justicia, fue languideciendo en la gestión parlamentaria.

A lo largo de estos cinco años, el APRA mantuvo en consecuencia, la adhesión estable de su militancia y, simultáneamente, aceitó su maquinaria electoral para superar el fuerte rechazo que genera, en particular su líder, en amplios sectores de la población.

Por su parte, el Partido Popular Cristiano, bajo el terco liderazgo de Lourdes Flores, no logró consolidar nunca Unidad Nacional, agrupación que durante los últimos cinco años pareció guiada por los particulares cálculos políticos de representantes como José Barba, Rafael Rey, Antero Flores Aráoz o el propio alcalde de Lima, Luis Castañeda. El socialcristianismo virtualmente se disolvió en una alianza con actores poco representativos y con agenda propia, por lo que resultó incapaz de moderar sus discursos y de emprender una conducción partidaria que fuera más allá de lo mediático.

El esfuerzo tardío de Lourdes Flores por acercar su persona y su mensaje al electorado fue insuficiente para cambiar la imagen de una agrupación que apareció a lo largo de la gestión toledista como centralmente preocupada por el orden y por atraer a la inversión privada.

En el caso de Acción Popular, los últimos cinco años hicieron evidente que las antiguas capas medias que impulsaron la

agrupación habían perdido toda vigencia en el país como resultado de los cambios que se sucedieron en las últimas décadas. Su principal activo fue la figura de Valentín Paniagua, asociada a la digna gestión que hizo en la transición. Sin liderazgo ni propuestas propias, el partido de Belaunde languideció en medio de los silencios y la abstención de su principal dirigente, carente de capacidad de incidir en la marcha de los acontecimientos del país.

Los intentos de la izquierda por reagruparse resultaron inconsistentes. La izquierda tradicional, finalmente agrupada en el Movimiento Nueva Izquierda y vinculada al gremio de los maestros, algunas universidades públicas y sectores relacionados con las rondas campesinas, se hizo visible en determinados momentos de protesta y movilización social, a partir de una «especialización gremial»,¹⁹ que tiene ámbitos de influencia limitados. El Partido Socialista y el Partido de la Democracia Social, por su parte, intentaron impulsar una renovación fuertemente anclada en algunas experiencias locales, pero esta no logró convertirse en nacional, no pudo resolver el desafío de la renovación de generaciones y no consiguió resolver la distancia existente entre los técnicos y profesionales que militan en esos proyectos y la movilización social que se dio en el país.

En este escenario, los denominados «partidos regionales», que despertaron alguna expectativa en el marco de las elecciones de 2002, exhibieron el límite de su estrategia, que implicó mostrar, en la mayoría de casos, una influencia local como base de una negociación, marcada siempre por la desconfianza, con agrupaciones políticas mayores. Más allá de la figura de Yehude Simon, la única que adquirió cierta proyección nacional, la mayoría de estos afanes —varios de ellos alentados por viejos

¹⁹ Tomamos esta caracterización de Romeo Grompone.

liderazgos izquierdistas— terminó atrincherándose en su simple presencia local.

Más allá de sus aciertos y limitaciones, la Ley de Partidos Políticos, aprobada en este período, no puede resolver el comportamiento concreto de los partidos políticos y su incapacidad de representar a una sociedad cada vez más distanciada y crítica de su accionar. Al cabo de cinco años, la debilidad y la falta de interés de las agrupaciones partidarias por elaborar políticas nacionales y organizarse en el conjunto del territorio deja abierta, en los próximos años, la posibilidad de recomposición o surgimiento de corrientes radicales como el etnocacerismo o el propio Sendero Luminoso.

3. La sociedad y el conflicto social: la crisis de integración social

3.1. Conflictividad social con poca articulación

A lo largo de los últimos años, las protestas sociales se incrementaron de manera significativa y se convirtieron en un factor más que afecta la gobernabilidad del país. Aquellas suponen una multiplicación de demandas de distintos grupos con una mínima articulación entre sus integrantes, que levantan exigencias sectoriales, reivindicativas y de corto plazo, expresando un estado de ánimo y de protesta antes que una propuesta.

En general, no buscaron articulación con otros sectores sociales, ni pretendieron darle sentido más amplio a sus demandas, por lo que su sucesión no impactó significativamente en el poder, aunque varias de las explosiones que se sucedieron hasta 2005 contribuyeron a la sensación de ingobernabilidad e incapacidad del Estado, que sigue siendo el vértice de la mayoría de conflictos.

De acuerdo con el carácter de las demandas que los motivaron se multiplicaron seis tipos distintos de conflicto:²⁰

- (i) la demanda sindical que se reactivó lentamente;
- (ii) las exigencias de los trabajadores estatales, especialmente los vinculados a Salud, Justicia y Educación;
- (iii) las movilizaciones de los cocaleros contra las políticas de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos;
- (iv) los conflictos entre la población de distintas localidades del país y diversas autoridades públicas, especialmente municipales;
- (v) las disputas crecientes en varias universidades; y
- (vi) los conflictos ambientales entre comunidades campesinas y los habitantes de diversas localidades y distintas empresas mineras que operan en ellas.

La movilización social «nacional» más significativa que se produjo entre 2001 y 2005 fue el paro nacional realizado el 14 de julio de 2004. Convocado por la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), contó con el concurso de otras organizaciones nacionales como la Coordinadora de Frentes Regionales, la Confederación Campesina del Perú, la Confederación Nacional Agraria y el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP). Como se ha señalado en distintos análisis (Ballón 2004), la sumatoria de distintos sectores con sus propias plataformas hizo de aquel varios paros simultáneos. La plataforma con la que la CGTP convocó a la medida de lucha, que era centralmente política, exigía

²⁰ Para mayor información al respecto véanse Toche 2004 y Grompone 2005.

cambios en el modelo macroeconómico, una estrategia de integración regional distinta, la convocatoria a una asamblea constituyente como salida de la crisis política, la profundización de la descentralización y distintas políticas sectoriales. Ni esa, ni otras plataformas iban más allá de la protesta, ni parecían capaces de crear las bases políticas y desarrollar términos concretos para una negociación significativa con el modelo económico. Eso hacía de la paralización más protesta que programa. La protesta no fue el éxito que deseaban sus promotores, ni el fracaso que anunció el gobierno. La protesta más significativa fue la paralización de Arequipa contra la privatización de EGASA y EGESUR en 2002. Más allá de su amplitud, que alcanzó todo el sur del país, además de Apurímac, Ayacucho y Loreto, hay que destacar que fue, quizá, el único momento de articulación entre liderazgos sociales y dirigentes políticos, en el que, como resultado, se establecieron límites a la gestión futura del gobierno en materia de servicios públicos.

Paradójicamente, los conflictos sociales evidenciaron hasta ahora una doble situación:

- (i) la incapacidad absoluta del Estado y del gobierno de prevenir y resolver parte significativa de los conflictos que se sucedieron y que, frente a ello, frecuentemente se «radicalizaron»; y
- (ii) la gran complejidad de la situación social del país, que habla en buena medida de la crisis de integración social que vivimos, porque el crecimiento de la protesta social se basó en conflictos fragmentados, sin capacidad ni pretensión de articulación y con ausencia de propuesta.

Lo anterior, dicho sea de paso, no supone negar la existencia de nuevos movimientos sociales de clara raíz territorial y su eventual capacidad de promover liderazgos sociales distintos.

Entre los distintos conflictos que se sucedieron, los más visibles fueron los que se dieron entre distintas poblaciones y las autoridades públicas —73 conflictos que involucraron 21 departamentos, 20 provincias y 49 distritos, solamente en el último año— por la radicalidad de las medidas que supusieron —toma temporal de locales públicos (26 conflictos), distintas formas de enfrentamiento directo con la fuerza pública (46 casos), bloqueo de vías de comunicación (13 casos) e, incluso, retención de personas que llegó a 20 casos—.

Más allá de los motivos aducidos, en la raíz de estos conflictos encontramos distintas razones, desde aquellas estructurales que se relacionan con la secular exclusión y abandono de muchas de estas áreas, a las que solo se les presta atención en caso extremo, hasta otras que resultan de las enormes limitaciones de representación y de capacidad de gestión que tienen las municipalidades. En general, el gobierno mostró una incapacidad creciente para atender estos conflictos, que alentaban la desconfianza de la población en los plazos y procedimientos legales para atenderlos (Defensoría del Pueblo 2005). Esta situación ha llegado, en algunos casos, ha desenlaces trágicos como el de Ilave.

Las autoridades locales y regionales pueden ser elegidas con votaciones muy pobres. Los gobiernos de estas circunscripciones giran alrededor del alcalde, y la construcción de consensos y la participación ciudadana no tienen importancia en este esquema, que alienta escenarios polarizados. Independientemente del resultado obtenido, los vencedores tienen mayoría en los órganos de gobierno, en los que los representantes de las minorías carecen de capacidad de fiscalización.

Las movilizaciones señaladas muestran, simultáneamente, los efectos negativos de la disputa entre grupos de poder local, muchas veces motivados por controlar los recursos e influencias que su posición les permitía, así como la fragilidad de los mecanismos de participación ciudadana, que, más allá de sus problemas de diseño, evidencia la fragmentación y dispersión de nuestra sociedad civil. Finalmente, la mayoría de estos casos hace ostensible la crisis de representación y legitimidad de los partidos políticos, ausentes en amplias zonas del país e incapaces de articular intereses sociales diversos.

Buena parte de los conflictos ambientales también se dieron en espacios locales. La minería es un componente central del modelo económico y lo seguirá siendo.²¹ Por las características de esta actividad, pero también por su larga historia de enfrentamiento con la agricultura y las comunidades campesinas, resulta obvia su conflictividad. Dado que no todos eran similares y tenían motivaciones distintas (incumplimiento de acuerdos, defensa de recursos naturales, exploraciones mineras perjudiciales y demanda de mayores recursos del canon, entre otras), estos conflictos no llegaron a generar una movilización nacional, ni lograron poner el tema en el centro de la agenda nacional. A pesar de la radicalidad y la multiplicidad de los enfrentamientos (Majaz, Cerro Quilish, Tintaya, Tambogrande, etcétera), la debilidad de las organizaciones campesinas nacionales conspiró contra dicha posibilidad.

En general, el esquema de estos conflictos fue el mismo. Tras la intransigencia inicial de las autoridades y de las empresas se sucedieron enfrentamientos directos, que pasaban

²¹ Actualmente, existen por lo menos 25 grandes proyectos de inversión minera en cartera previstos para el período 2007-2011. Ellos suman una inversión estimada de 9.970 millones de dólares y se desarrollarán en Cajamarca (6), Moquegua (2), Cusco (2), Ica (1), Piura (4), Áncash (1), Apurímac (4), Junín (1), Pasco (2) y La Libertad (2).

luego a una mesa de negociación, que encontraba, en varios casos, soluciones parciales al enfrentamiento. Ciertamente, algunos conflictos mineros, como el de Tambogrande, se resolvieron violentamente.

Otro eje de conflictividad social fue la producción de hoja de coca. Particularmente difícil y complejo por las grandes limitaciones que existen para su solución, el tema sigue involucrando a miles de campesinos comprometidos con su producción de la hoja, pero muy alejados de los beneficios de su comercio ilegal (Duran 2005). Agrupados en distintas organizaciones, los productores a lo largo de estos cinco años tuvieron prioridades y discursos diversos. Mientras en Puno y Cusco, más vinculados a los gremios campesinos, orientaron sus demandas a ENACO, en el valle del río Apurímac-Ene y en el Alto Huallaga se concentraron especialmente en cuestionar las políticas vigentes de desarrollo alternativo y su vinculación con los Estados Unidos.

Las posiciones más radicales que sostienen la total libertad para el cultivo de la coca ganaron, sin duda, espacio y visibilidad en los últimos cinco años. Aunque nunca lograron articularse en una organización nacional, los distintos gremios cocaleros y sus respectivos liderazgos, frecuentemente en competencia, tuvieron, como punto de partida común, el reconocimiento del carácter sagrado de la hoja como parte de una herencia cultural, hecho que puede contribuir a darle un carácter étnico a este sector.

De lo dicho hasta acá es previsible que las tensiones y conflictos que se sucederán en los próximos años —y seguramente se instrumentarán en un sentido y otro— son varios y complejos:

- (i) el conflicto redistributivo, con sus múltiples caras (lucha sindical y demanda de recursos para regiones y localidades,

pero también conflictos intraestatales por la necesidad de contar con mayores recursos), seguramente se agudizará dada la lógica de la política económica;

- (ii) el conflicto ambiental que se expresará en el enfrentamiento recurrente y radical entre distintas comunidades campesinas y poblaciones enteras, y las empresas mineras, acicateado por el afán desmedido de maximización de las ganancias que seguirán mostrando aquellas;
- (iii) el conflicto cocalero que no tiene salida, dado el fracaso de las políticas de sustitución de cultivos; y
- (iv) los conflictos derivados del bloqueo de la descentralización, que previsiblemente girarán alrededor de la integración de regiones, las transferencias y la descentralización fiscal.

3.2. La sociedad y su interacción con el sistema político

En este escenario, es claro que la interacción de los actores sociales con el sistema político nacional fue relativamente pobre. No se puede desconocer que el gobierno actual, al establecer el Acuerdo Nacional como un espacio de diálogo y de definición consensual de políticas públicas de corto y mediano plazo, expresaba una voluntad en esa perspectiva.²² La participación de la CGTP, así como de la Coordinadora de Frentes Regionales incorporó a algunos actores sociales populares que compartieron ese espacio con la representación empresarial que se dio a través de la Sociedad Nacional de Industrias

²² Como en muchos otros casos se trataba de una voluntad contradictoria. Rápidamente, la gestión del presidente Toledo le dio a este espacio un carácter instrumental, y este fue uno de los factores que contribuyó a su inutilidad práctica. Los partidos políticos, no solo el PPC que abandonó dicho espacio, le dieron también escasa importancia.

(SNI), la Confederación Nacional de Industriales y Empresarios Privados (CONFIEP) y la representación de las Cámaras de Comercio. El Acuerdo Nacional, sin embargo, estuvo lejos de servir como canal para la discusión y la orientación de los principales conflictos que afectan al país, y devino en un espacio de intercambio de puntos de vista con escasa o nula influencia en las políticas públicas.

Del conjunto de actores sociales, los que mantienen una interacción más directa con el sistema político son, sin duda, los empresarios. Tanto desde sus organizaciones gremiales —CONFIEP y SNI, fundamentalmente— cuanto desde las vinculaciones que mantienen con distintas parcelas del sistema político, en tanto distintos grupos económicos, su capacidad de negociación y presión es ostensiblemente mayor que la de cualquier otro sector. En general, es claro que entre los actores sociales no empresariales, quienes tuvieron mayor capacidad de interlocución con el Estado y el sistema político fueron la CGTP y la CONVEAGRO. La primera, a pesar de encontrarse fuertemente debilitada en su capacidad de representación y de movilización,²³ apareció —seguramente por su tradición— como un vértice ordenador de las principales organizaciones sociales del país. Por su parte, la segunda, una plataforma del sector agrario en la que participan tanto las organizaciones de medianos productores cuanto las más clásicamente campesinas —la Confederación Campesina del Perú (CCP) y la Confederación Nacional Agraria (CNA)—,²⁴ ha logrado un diálogo

²³ Los especialistas en la materia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señalan que la CGTP debe reunir a no más de 75.000 trabajadores sindicalizados, que incluyen a los de la Federación de Construcción Civil. A inicios de la década del ochenta, la Central declaraba tener más de un millón de afiliados.

²⁴ Ninguna de estas organizaciones campesinas clásicas, CCP y CNA, tiene capacidad propia significativa. La primera de ellas se debilitó aún más tras los conflictos que resultaron de su último Congreso Nacional, realizado a fines de 2005.

privilegiado con los sucesivos ministros de Agricultura y ha mostrado cierta capacidad de presión en el proceso de negociación del TLC. En cualquier caso, ambas organizaciones negociaron recurrentemente con el Estado, formando claramente parte del sistema político nacional.

Con un peso fuertemente sectorial y con relaciones muy contradictorias con el sistema político, encontramos varias organizaciones sectoriales como el SUTEP y la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú. Su diálogo se limitó fuertemente a la negociación de sus conflictos, y se dio, por lo general, una vez desatados aquellos. Con un estilo fuertemente confrontacional, estas organizaciones, más allá de la representatividad que pueden tener (especialmente el SUTEP), se autoperciben, en sentido estricto, en los márgenes del sistema político y se encuentran entre los críticos sistemáticos de la «democracia».

El conjunto de organizaciones agrupadas en el Frente de Productores Agrarios y Comunidades del Perú reunió coyunturalmente a una serie de organizaciones sectoriales de escasa o nula representatividad (con la excepción de la Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería), que desarrollaron, sin embargo, algunas acciones directas bastante radicales —bloqueo de carreteras, ocupación de locales y enfrentamientos con la policía— que les dieron alguna visibilidad. Convencidos de la «utilidad» de sus métodos para obtener resultados, no estuvieron interesados, en general, en la interlocución con el sistema político, del que desconfían grandemente.

Más complejo, sin duda, es el tema de las movilizaciones regionales y locales. Si bien la Coordinadora de Frentes Regionales agrupa a las principales organizaciones regionales (Arequipa, Cusco, Áncash, Loreto y Cajamarca), su capacidad de representarlas fue totalmente limitada y su vinculación a

los diversos movimientos locales fue prácticamente nula. La debilidad del Consejo Nacional de Descentralización, órgano encargado de la conducción del proceso que no incorpora una participación municipal significativa y que no incluye en su composición a la sociedad civil, conspiró también contra la canalización más efectiva de dichas demandas que encuentran, en la radicalidad, el vehículo más efectivo para su visibilidad nacional a través de los medios de comunicación de masas.

Cabe señalar, en general, que la enorme fragmentación de la sociedad civil nacional afectó las posibilidades de interlocución de los actores sociales, mayoritariamente débiles, con el sistema político nacional. El desinterés de los partidos políticos y su desvinculación de los actores sociales fueron otro factor que atentó contra esta posibilidad. El caso Ilave resultó bastante ilustrativo en este sentido: durante 26 días, la población de una provincia fronteriza, que tiene más de 70.000 habitantes, se movilizó y «capturó» la ciudad, exigiendo la renuncia del alcalde y las autoridades municipales sin que el Estado, pero tampoco la sociedad civil nacional, se involucraran en la resolución del conflicto a pesar de su ostensible y creciente gravedad.²⁵

Es claro que este panorama no se modificará necesariamente en los próximos años. Las debilidades de buena parte de estos actores tienen que ver con las relaciones establecidas entre Estado, mercado y sociedad en el marco del actual modelo económico. Salvo que desde la política surja un impulso muy fuerte de cambio, capaz de alentar su articulación, posibilidad que no se vislumbra en el mediano plazo, difícilmente estos actores sociales interactuarán con el sistema político de manera distinta a como lo vienen haciendo hasta ahora.

²⁵ Sobre este caso véase Degregori 2004.

En un contexto político futuro que eventualmente tendrá un fuerte sesgo de «orden y autoridad», la interacción que se plantea será fundamentalmente «defensiva»: algunos sectores sociales movilizándose en los marcos de la democracia y otros, desde sus extramuros pero con limitada capacidad de impacto.

4. Una nota sobre el peso de los medios en la definición de la agenda pública

En un escenario como el descrito, caracterizado por la crisis del sistema de partidos, las graves limitaciones de la representación política, la pobreza de la institucionalidad vigente y su distancia de la gente, así como la fragmentación de la sociedad civil, el peso de los medios de comunicación en la definición de la agenda pública —que se había afirmado durante el fujimorismo— se acentuó ostensiblemente. En efecto, la reificación mediática de la realidad cobró mayor vigencia, facilitada por la precariedad de la gestión del gobierno, incapaz de pautar una relación distinta a la del fujimorismo desde el primer momento. Asediado por los medios de comunicación, que en general no le dieron tregua en ningún momento, el toledismo pasó a la defensiva y les «concedió» la capacidad total de formar la opinión pública.

La pequeña corrupción, la frivolidad y el nepotismo que caracterizaron parte de la gestión que termina ocuparon el centro del espacio político. El escándalo y la denuncia cotidiana inundaron diarios, radios y televisión, y desplazaron de la agenda pública los temas sustantivos que condicionaban el fortalecimiento de la democracia. Las redes de la corrupción fujimontesinista encontraron, en el comportamiento y la línea de la mayoría de los medios escritos y hablados, instrumentos que las protegieron y permitieron su recomposición.

Involucrados en el centro del juego político y en la defensa de intereses particulares en la mayoría de los casos, los medios contribuyeron a generar una imagen permanente de ingobernabilidad y crisis a lo largo de estos últimos cinco años, alentando con mucha facilidad los discursos de orden y autoridad. En el proceso electoral, prácticamente todos los medios, con alguna excepción, «cerraron filas» contra Ollanta Humala, buscando movilizar distintos miedos del electorado y aumentando su atractivo al «victimizarlo». Al mismo tiempo, sacrificaron su supuesta objetividad y su teórica misión informativa al alentar mayoritariamente la candidatura de Unidad Nacional y de Lourdes Flores.²⁶

Bajo estas circunstancias, no debe llamar la atención que el 71,6 por ciento de los limeños confíe poco o nada en los medios de comunicación.

5. Conclusiones

La gestión del presidente Toledo culminará el 28 de julio sin mayor pena ni gloria. El país ha perdido, una vez más, la oportunidad para superar las brechas que lo separan y lo enfrentan. Lo que ha ocurrido, más bien, es que estas se han profundizado. Nuevamente, la población se vio forzada —como viene ocurriendo con frecuencia— a optar guiada por la idea del «mal menor» entre un candidato que hizo una gestión desastrosa

²⁶ Salvo *La República*, los medios de comunicación más importantes han apoyado cerradamente la candidatura de Unidad Nacional. El manejo de los medios ha sido tan poco objetivo que ha merecido una expresión de preocupación de la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos. La Asociación Transparencia, a su vez, demostró como los principales medios condicionaron el voto, obstaculizaron el debate programático y dieron mayor cobertura a la campaña de la candidata del Partido Popular Cristiano.

15 años atrás y otro que, más allá de anunciar un cambio radical, no permite ninguna certidumbre.

La primera vuelta electoral determinó una lista larga de perdedores. Lo más significativo fue la derrota de Unidad Nacional, la coalición de la derecha tradicional. Tal como ocurriera en las elecciones de 2001, esta finalmente naufragó, a pesar de sus recursos y del apoyo irrestricto de la mayoría de los medios de comunicación de masas y las encuestadoras. Pero también perdió Acción Popular, el partido del ex presidente Paniagua, que con su incapacidad para construir una articulación de centro izquierda demostró que su gestión en la transición (2000-2001) fue apenas un accidente feliz. Con ellos, finalmente, fueron derrotados también la izquierda y el partido de gobierno. La primera, que participó con tres agrupaciones distintas (Concertación Democrática, Partido Socialista y Nueva Izquierda), descubrió tarde que las propuestas programáticas y el discurso más o menos renovado no bastan para recuperar la relación con la gente que perdieron a inicios de los noventa. El segundo, por su parte, salvó la valla electoral a duras penas y quedó reducido a su mínima expresión como era previsible.

Conviene señalar que entre los perdedores se encuentran también importantes líderes de distintos movimientos sociales y regionales clásicos (movimiento sindical, magisterial, campesino y frentes regionales), que postularon al Congreso de la República sin ningún éxito.

Los resultados electorales ratificaron algunos «datos» importantes de la geografía electoral del país. Desde la década del ochenta hay un tercio del electorado nacional que vota persistentemente por un cambio radical. Izquierda Unida —la primera agrupación política que lo expresó— perdió, en esa década, la posibilidad de representarlo y fue reemplazada, sucesivamente, por Fujimori, Toledo y, ahora, Ollanta Humala, que consolidó una figura cercana a la del «outsider exitoso».

Regiones íntegras del país (Cusco, Huancavelica, Puno, Apurímac y Ayacucho) han seguido ese recorrido; departamentos andinos y las poblaciones más pobres y excluidas constituyen su denominador común.

Simultáneamente, los comicios ratificaron el sólido asentamiento territorial aprista en la costa moderna (Ica, La Libertad, Lambayeque y Piura), así como el fuerte peso de la derecha tradicional en Lima, que concentra cerca de un tercio del electorado, único lugar en el que ganó su candidata. A la base de esta geografía electoral encontramos temas recurrentes de exclusión, pobreza y desigualdad, así como formas particulares de la relación entre Estado y sociedad civil, que el gobierno que concluye fue incapaz de modificar.

En sentido estricto, la mayoría del electorado demandó, con su voto, un cambio radical en el orden de las cosas. En ese contexto, Ollanta Humala expresó, con más claridad que nadie, los distintos «malestares» que se observan en la sociedad peruana. Los más pobres y excluidos encontraron, en la radicalidad de sus gestos, el principal argumento. Quienes rechazan a la clase política lo vieron como el único competidor significativo que aparecía desde fuera del sistema político²⁷ —un militar retirado que, para mejor, se había alzado en armas en 2000, en teoría contra la corrupción fujimorista— y que no cuidaba sus formas ni hablaba su lenguaje.

Simultáneamente, por su propia condición de militar y por el hecho de que su movimiento se asienta en reservistas del Ejército Peruano, por demás pobres y excluidos, Humala apareció, sin necesidad de decirlo, como una promesa de orden y

²⁷ En el caso de los candidatos de izquierda, todos, independientemente de su innegable valía personal, cargaban con el peso de ser parte del sistema político: una fue ministra y funcionaria pública; el otro, congresista jacobino por más de 20 años; y el tercero, dirigente sempiterno del maoísmo nacional.

autoridad en una sociedad en la que la seguridad es una preocupación creciente en la agenda de la gente. Esta imagen, combinada con un discurso que identificó en el «modelo económico neoliberal» la causa de los males peruanos y el «enemigo» a derrotar, constituyeron las razones centrales de su éxito. Su búsqueda explícita de una relación con la «izquierdización» regional (visitó a Kirschner, Lula, Morales y Chávez) le dio réditos, aunque el ostensible padrinazgo de Chávez y su grosera y torpe intromisión en el proceso peruano le generaron nuevas resistencias, incluso en sectores de su electorado.

Humala, en otras palabras, aprovechó la incapacidad de autorreforma y modernización de los partidos políticos (en especial del APRA y la izquierda); la enorme frustración causada por la gestión del presidente Toledo, que comprometió al sistema de partidos tradicional, dada su incapacidad para enfrentarla; así como su acertada lectura de la conflictividad social del país, que se convirtió en uno de los centros de su discurso. Con tales elementos, no necesitó de mayor propuesta programática y logró posicionar su imagen y su gestualidad como la alternativa que «buscan/demandan», desde hace años, amplios sectores de nuestra sociedad.

¿Significa todo lo anterior que Ollanta es una «creación» de la gente que busca un liderazgo fuerte como el que ejerció Fujimori en su momento? La respuesta es no. Humala y el Partido Nacionalista Peruano son simultáneamente un «invento» de la población y una construcción social y política. No olvidemos que, tras el alzamiento de 2000, los hermanos Humala, Ollanta y especialmente Antauro, organizaron un movimiento de reservistas que recorrieron el país durante cinco años difundiendo sus ideas a través del semanario *Ollanta*, y que eso les permitió una relación sistemática con la población. Además, tampoco debe olvidarse que produjeron un hecho

político de indudable impacto e interpelación al Estado y la sociedad —la captura de una comisaría en Andahuaylas y la muerte de cinco policías—, que los hizo «ganar» importante visibilidad en los medios de comunicación.

En todo este proceso, el líder del Partido Nacionalista Peruano se «benefició» y aprovechó la desproporcionada campaña mediática en su contra. Como no se había visto antes en nuestra historia, los medios de comunicación cerraron filas a lo largo de la campaña y lo anatemizaron de manera despiadada, acusándolo de distintos hechos, los más de ellos aún no demostrados. El resultado fue el opuesto al buscado: su candidatura creció y, convertido en «víctima», generó entre sectores del electorado más simpatía que rechazo, demostrando la enorme incapacidad de los medios para construir una opinión pública más o menos consistente en una sociedad como la nuestra.

El sustento organizativo de Ollanta Humala ha sido una alianza electoral entre su partido y Unión por el Perú, un frente político que articuló Javier Pérez de Cuéllar para enfrentar a Fujimori en 1995 y que en enero de este año no era más que una franquicia electoral que se benefició grandemente de su vínculo con un candidato «potente».

A lo largo de la campaña, en ese espacio se articularon personas y grupos de distinta historia política y personal. Allí convergen antiguos militantes de la izquierda que controlan la propuesta programática; ex militares que estuvieron vinculados al fujimorismo y, eventualmente, a la corrupción y a la violación de derechos humanos y que fueron parte del entorno más directo y cerrado del propio Humala; ex funcionarios del propio régimen anterior, relacionados con distintos casos de corrupción; empresarios que mantuvieron, en el tiempo, vinculaciones sucesivas con la Izquierda Unida, el APRA y

Toledo; y caciques políticos regionales, cuyo interés fundamental era llegar al Congreso de la República. En resumidas cuentas, un mosaico grande y contradictorio.

Como es obvio, esa variedad se expresó en las listas parlamentarias y en los congresistas que finalmente han resultado electos (47 de 120). Los hay dirigentes del movimiento cocalero, ex militantes de distintos partidos, pequeños empresarios con dificultades bancarias, técnicos y profesionales reconocidos, deportistas exitosos, etcétera. La pregunta de fondo, después del 4 de junio e independientemente del resultado electoral, es sobre las posibilidades de esta compleja amalgama para convertirse en un partido político real con capacidad de representar y articular. Los indicios que hasta hoy sirven para responder esta interrogante abonan a favor del escepticismo.

Bibliografía

ACUERDO NACIONAL

2002 *31 políticas del Estado*. En <www.acuerdonacional.gob.pe>.

BALLÓN, Eduardo

2004 «Los mil y un paros». *Quehacer*, n.º 148, Lima, mayo-julio.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ

2004 *Memoria 2004*. Lima: BCPR.

BANCO MUNDIAL

2006 *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*. Lima: Banco Mundial.

BRUNO, Seminario y Oswaldo MOLINA

2004 *Efectos del TLC con los Estados Unidos en el empleo*. Lima: PNUD y Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

CHACALTANA, Juan

2005 «Empleo y regulación laboral en el Perú». *Boletín Economía y Sociedad*, n.º 55, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2005 *Octavo Informe de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República 2004-2005*. Lima.

DEGREGORI, Carlos Iván

2004 «Ilave: desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización». Cuadernos Descentralistas n.º 13. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana..

DURAN, Anahí

2005 «El movimiento cocalero y su (in)existencia en el Perú. Itinerario de desencuentros en el río Apurímac». *Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines*, n.º 34, IFEA, Lima, 2005.

EGUREN, Fernando

2006 «Un modelo de modernización agraria que prolonga la pobreza». En *Pobreza y desarrollo en el Perú. Informe anual 2005-2006*. Lima: OXFAM GB.

GAMERO, Julio

2005 «El empleo en el 2004: punto de inflexión o de reflexión». En *Pobreza y desarrollo. Informe anual 2004-2005*. Lima: OXFAM GB.

GROMPONE, Romeo

2005 *La escisión inevitable. Partidos y movimientos en el Perú actual*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL

2005 *Los nudos de la defensa. Enredos y desenredos para una política pública en democracia*. Lima: IDL.

MINISTERIO DE SALUD

2005 *Evaluación de los potenciales efectos sobre acceso a medicamentos del TLC que se negocia con los EE. UU. de América*. Lima: MINSA.

PALESTRA

2006 Portal de Asuntos Públicos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

2004a *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Lima: PNUD.

2004b *Informe de Desarrollo Humano*. Lima: PNUD.

SEMINARIO, Bruno y Oswaldo MOLINA

2004 *El impacto del TLC sobre el empleo*. Lima: PNUD-MTPE.

SIRUMBAL, Luis Miguel

2004 «Perú: entre la integración y el libre comercio». En *Perú hoy: los mil días de Toledo*. Lima: .

TOCHE, Eduardo

2004 «La protesta social durante el toledismo». En *Perú hoy: los mil días de Toledo*. Lima: desco .

UNIVERSIDAD DE LIMA

2006 Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima, 27-28 de mayo. En <www.ulima.edu.pe>.

VERDERA, Francisco

2006 «Perú 2002-2005: crecimiento económico con desempleo». En *Pobreza y desarrollo en el Perú. Informe anual 2005-2006*. Lima. OXFAM GB.

VILLARÁN, Fernando

2006 *Modernización del Estado*. Lima: CIES-SASE Editores.

Los acelerados cambios políticos en el Perú de estos días

Romeo Grompone

LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL en las elecciones presidenciales peruanas de 2006 llevó a la disputa por el poder a dos candidatos de orientación populista:¹ Alan García y Ollanta Humala. El populismo del primero se relaciona con las primeras expresiones de esta tendencia en América Latina, mientras que el del segundo tiene que ver, más bien, con cambios recientes en las sociedades latinoamericanas, en especial en las andinas. Estas elecciones nos dejan tres resultados importantes: el triunfo de Alan García sobre Humala con un margen menor al previsto; la derrota de la derecha política, no considerada en las interpretaciones de mayor influencia a principios de 2006; y la práctica desaparición, por lo menos en esta etapa, de una izquierda democrática.

Paradójicamente, Alan García tiene un privilegio que no tuvieron ni Haya de la Torre, salvo en sus últimos años de vida, ni el APRA como partido, durante su larga y densa historia: contar con la aceptación de sus enconados opositores, con la paradoja o la ironía de que García sigue siendo mirado

¹ El autor ha escrito recientemente un libro y diversos artículos sobre la coyuntura política. Ha tratado de evitar repetir argumentos anteriores, pero ocasionalmente tiene que recurrir a ellos.

con un descrédito y desconfianza que trabajosamente hubiera podido superar el líder histórico de su organización. Alan García obtiene la presidencia con aliados inesperados tanto en 1985 como en 2006. La primera vez lo apoyan con la idea de que el país tiene que afrontar un cambio inevitable; y la segunda, bajo el signo del temor al otro candidato y la expectativa de que haya cambiado en su orientación y en su estilo.

En 1985, Alan García llega al gobierno a causa del fracaso del segundo gobierno de Belaunde y de los temores que despertaba el posible ascenso de una izquierda política que progresivamente se iba adaptando al juego democrático y que comenzaba a aparecer como un contendor a tener en cuenta. Por su parte, la derecha política aparecía desgastada como alternativa. Ante el fracaso de Acción Popular, el Partido Popular Cristiano no podía funcionar como pieza de recambio, no solo por sus compromisos con la gestión del gobierno saliente, aislado socialmente, sino porque su radio de incidencia se encontraba afincado casi exclusivamente en los votos limeños. Por aquel entonces, las elites empresariales, a la vez que seguían prácticas mercantilistas buscando obtener ventajas de posiciones privilegiadas en su influencia con el Estado, todavía entendían que este podía ser promotor del desarrollo. Si a ello agregamos como elemento decisivo una consistente convocatoria social, se explica que el triunfo de Alan García tuviera un amplio apoyo del electorado e hiciera incluso que el entonces candidato de la izquierda, Alfonso Barrantes, desistiera de comprometerse en una segunda vuelta electoral, al no tener perspectivas reales de competir por el poder.

Más de veinte años después, Alan García es elegido en segunda vuelta con parte del apoyo de los grupos de orientación conservadora, particularmente de sus élites. Para ello tuvo que ocurrir la derrota de la candidata de Unidad Nacional, que hasta tres semanas previas a las elecciones de primera

vuelta aparecía como inesperada. Lourdes Flores Nano realizó un persistente esfuerzo por acercarse al conjunto de la población y por entender que, por lo menos en la promoción de políticas sociales y de empleo, correspondía desarrollar una línea más preocupada por los problemas de inclusión que lo que había supuesto su prédica tradicional. Por cierto, estas ideas y esta voluntad no estuvieron acompañadas de un equipo técnico y de asesores que siguieran su propuesta, de la que probablemente no estaban convencidos. Ello hacía que, aunque Flores tuviera una amplia cobertura mediática, recorriera el país, visitara mercados y zonas rurales, y estuviera rodeada de seguidores en algunas ocasiones, diera una impresión de aislamiento y soledad.

Alan García gana esta vez, y mucho más que en 1985, por la aceptación de lo inevitabilidad del cambio. Su triunfo se da por un escaso margen y con una adhesión, en muchos casos, probablemente menos entusiasta que la que tuviera su contendor. Parte del electorado temían la emergencia de lo que se consideraba un movimiento imprevisible, desestabilizador y eventualmente radical, que se asociaba a las nuevas organizaciones de la izquierda tumultuosa, contestataria e influyente que representaban Hugo Chávez en Venezuela y Evo Morales en Bolivia. Ellos aparecían como propiciadores de una situación de desborde, de probables enfrentamientos sociales y de una radical transformación en las líneas matrices de la política económica, que contrastaba con las opciones más moderadas que asumían, por ejemplo, el gobierno de Lula da Silva en Brasil y de Ricardo Lagos y luego Michelle Bachelet en Chile. Probablemente, para los grupos conservadores quedaba como una aspiración que no podía cumplirse la emergencia de un liderazgo decidido de derecha como el Álvaro Uribe en Colombia.

Aparecer como el menor de los males decidió el temprano apoyo que se dio a Sánchez Cerro en perjuicio de Haya de la Torre en 1931 (Contreras y Cueto 2000). Ahora se elige a García con renuencia, a pesar de las señales de sus presuntos aprendizajes y de su empeñosa proyección como político más maduro, ajustado a los cambios y exigencias de la llamada globalización, en su peculiar manera de entenderla. De todas maneras, si nosotros tuviéramos que ordenar la situación política que estamos viviendo actualmente en el Perú y que se expresó en estas elecciones —evaluando el peso partido por partido, haciendo luego cálculos de correlaciones de fuerza y formulando, en función de ello, previsiones de resultados tal como a veces se acostumbra a hacerlo—, entenderíamos muy poco de lo que está ocurriendo en el país. Basta ver la votación que ha obtenido Ollanta Humala y que lo sitúa como el único partido nacional con representación en todos los departamentos (salvo en Madre de Dios, donde se elige un solo congresista), y las amplias mayorías obtenidas en Puno, Huancavelica, Ayacucho y Apurímac, y, en general, en la sierra central y sur, y en Arequipa, así como en la región amazónica, para entender que, junto con una división que corresponde explicar en términos políticos —no renunciamos a realizar esta tarea también—, existe también un profundo corte social.

Si bien existen varias explicaciones para lo ocurrido, este hecho se da, y basta para entenderlo con una simple mirada en el mapa, por una marcada distancia entre las personas y grupos que se ubican en distintos niveles de integración en la política y el mercado, y aquellos que se encuentran marginados de estos sistemas. Puede señalarse que es un rasgo secular de nuestra historia lo que explica todo y nada a la vez. Lo cierto es que en los últimos años existe una extendida preocupación por la calidad de la democracia —expresada no solo por intelectuales y políticos de distintas orientaciones, y recogida

por organismos internacionales—, en la que se ha insistido en el tema de la pobreza, la exclusión social y la desafección por la política. Algunos la expresan por sus preocupaciones de garantizar la gobernabilidad; otros, atendiendo a razones de equidad. En el gobierno de Toledo, era esperable que dicha preocupación se manifestara, porque la inercia del crecimiento económico hacía que la población, que sentía que vivía en democracia, encontrara que había llegado el momento de hacer sentir sus demandas. En las zonas que se encontraban afectadas por la fuerte discriminación señalada, ella coexiste con un malestar difuso, que no encuentra canales institucionales para expresarse, y con ocasionales pero también intransigentes y a veces violentas manifestaciones de protesta.

Este artículo se propone examinar los diferentes estilos populistas de Alan García y Ollanta Humala, y sus respectivas organizaciones; los persistentes problemas de gobernabilidad que vive el país, y el clima de incertidumbre económica, política y social que atraviesa tanto el Perú como el conjunto de la región andina. Acudirán como argumentos para interpretar la situación presente lo que ha ejecutado y dejado pendiente el gobierno de Toledo en sus rasgos fundamentales, la falta de capacidad hegemónica de los distintos grupos conservadores, la decadencia de la izquierda democrática y el probable escenario que se abrirá en los años venideros. Finalmente, se señalarán las dificultades que afronta la afirmación institucional de la democracia.

La vigencia del populismo en distintas vertientes

La segunda vuelta electoral, como ya se ha señalado, fue disputada finalmente por dos candidatos que representan diferentes variantes del populismo: Alan García del APRA, que trató de integrar a grupos relativamente organizados de la sociedad;

y Ollanta Humana de Unión por el Perú, que se dirigió, sobre todo, a sectores que se encontraban excluidos del sistema político y económico. Aquí trataremos de explicar las diferencias entre uno y otro. Con ese fin, me permitiré introducir cuatro párrafos que no son exactamente una digresión sobre el tema y que, al deslizarse un tanto a la filosofía política, el lector puede obviar, si prefiere, para retomar la comparación planteada en términos más sociológicos y políticos.

Como se ha señalado, la operación populista desplaza los elementos antagónicos que se enfrentan al orden establecido, dejando de lado las demandas de organizaciones que pueden afectar incluso a la élite que dirige el movimiento y que consigue, finalmente, establecer un principio de unidad al fetichizar al Estado y mitologizar a un jefe o conductor (De Ípola y Portantiero 1994). Este proceso construye un sujeto, el pueblo, que actúa como referente al definir una identidad política a partir de una diferencia entre «nosotros» y «ellos», que pueden ser la «oligarquía», los «ricos» u otro país.

Un reciente trabajo de Laclau (2005) plantea una aproximación sobre el tema influida por la lingüística, el psicoanálisis y la filosofía, y que no vamos a exponer sino en lo estrictamente indispensable para situarnos en la actual coyuntura del país. Este autor entiende que la lógica política se relaciona con la institución de lo social y que el populismo es una de las estrategias relevantes para establecerla. Retoma la idea de que la lengua es un sistema cerrado en el que se van estableciendo, de manera relacional, distintos significados. Desde su perspectiva, pensar en aquello que es exterior al sistema resulta siendo, en consecuencia, un acto de expulsión de algo que «la totalidad expele por sí misma» y que se constituye para que esa misma totalidad pueda pensarse. Desde este movimiento, todos los otros términos que no tienen esa situación excepcional aparecen como equivalentes. Asume entonces la representación de

algo que es inconmensurable —rechaza la comparación— y que produce un cierre en el sistema. Se sabe que este cierre es precario y hasta cuestionado, pero de otra manera no puede pensarse en identidades y significados que son ineludibles de tomar en cuenta. Estas identidades y significados son inestables, y esta condición, además, no resuelve la tensión entre las diferencias y las equivalencias, que no terminan de articularse.

Pasando al plano político, existen demandas a las que llama democráticas, que bien se satisfacen o bien permanecen aisladas, y que se mueven dentro del sistema y se encuadran en la estricta lógica de las diferencias. Las otras demandas, que denomina populares, no consiguen resolverse, se van asociando unas a otras y se las asume como equivalentes. Estas constituyen una «frontera interna antagonica» entre los grupos que las plantean y que se construyen como el pueblo, y aquellos a quienes se considera como detentadores del poder. Hay entonces, en el discurso, una imagen de algo exterior que se resiste a su institucionalización. Estas reivindicaciones se van articulando de manera contingente y su contenido es vago y fluctuante por el juego político establecido y no por una falla en el conocimiento. Situándonos abruptamente en nuestra realidad, puede entenderse en otro plano, y junto a razones que tienen que ver con oportunidades políticas sujetas a cálculo, que estas características se encuentran presentes en los mensajes aparentemente contradictorios que el APRA envía como señales a distintos grupos, inmerso como está en este juego de equivalencias, así como en las imprecisas apelaciones de Ollanta Humala al nacionalismo.

El planteamiento de Laclau parece contener tres deliberadas limitaciones. Si bien es cierta la idea de una frontera, no se detiene a considerar, como señala Žižek (2006), que se apoya en una pseudoconcreción del enemigo externo. Laclau desplaza, sin cuestionarlos, los antagonismos inherentes a la política

y a la sociedad en favor de otro antagonismo: el pueblo y sus «enemigos externos», que no tienen que ver con los grupos estratégicos que ejercen el poder. Ocurre así una suerte de «transustanciación» de significados flotantes, arbitrarios y contingentes, que escapan a cualquier determinación o, si se quiere, a un principio de explicación e inteligibilidad que contribuya a que la acción política se apoye en una crítica fundada del estado de cosas existente. La otra limitación es que el populismo no es el único modo en que se expresa un exceso de antagonismo. Difícilmente puedan considerarse como populistas, por ejemplo, los movimientos estudiantiles de 1968 o aquellos por los derechos humanos contra la segregación racial en los Estados Unidos, que desbordaron el orden con una demanda particular y no como parte de una cadena. Finalmente, la última es que no parece comprender que la democracia y las demandas democráticas tienen, a su vez, sus propias lógicas de equivalencia y de diferencias, que se relacionan con su carácter agonista (de conflictos como parte de su constitución). Este, como señala Mouffe, se distancia tanto de los extremos de la pura lucha, de la pura confrontación, como del espacio de una competencia que finalmente regula e institucionaliza la ley.

El populismo histórico del APRA

Los frecuentes cambios de orientación en la historia del APRA se apoyan en la idea de que aquel que ejerce el liderazgo de la organización es, además, el más calificado para hacer un discurso reconocido y que sirva de guía. Además, los textos elaborados por Haya de la Torre, primero, y por Alan García, después, obran, dejando de lado la consideración de su pertinencia teórica, como un criterio de legitimación ante sus seguidores. El líder, entonces, permite soldar una cohesión interna

constituida por una subcultura relativamente cerrada que el nuevo ingresante debe tratar de entender en sus enunciaciones expresas y en sus códigos implícitos. Esta unidad coexiste con la idea de que se está proyectando un mensaje para el conjunto de la sociedad, al oponerse a ese «exterior» impuesto al que hicimos referencia y que en la primera vuelta electoral de las elecciones de 2006 fueron «los ricos» y los que pugnaban desordenadamente por el cambio. Aunque se trata de una estrategia política muy pensada, este mensaje es algo más que una simple ubicación en el centro político.

Entendido así el proceso, no hay espacio para una competencia intelectual dentro del partido, y eso libera la líder de interlocutores que puedan situarse a su mismo nivel dentro de su organización. Si bien, al menos durante el primer gobierno de Alan García, la carencia de cuadros preparados afectó severamente su gestión, más allá de las objeciones que puedan hacerse a su política económica, veladamente se le sigue invocando como el caudillo letrado, al que se reserva las palabras definitivas, en una actitud propia de la mayoría de los populismos históricos de América Latina. Basta pensar en el peronismo argentino o en el Movimiento Nacionalista Revolucionario de Bolivia, cuando ese partido abandona su impulso orientado al cambio radical pocos años después de 1952 y se estructura alrededor de quien es reconocido expresamente como el jefe que ramifica su autoridad en diferentes comandos (Lavaud 1998). En estas características radica tanto la fortaleza como las dificultades del APRA para seguir una orientación socialdemócrata más convencional y modernizadora. Es como si el partido y Alan García quisieran apartarse de la lógica que hasta el presente siguieron y una fuerza centrípeta les impidiera salir de ella.

Como señalan bien De Ípola y Portantiero (1994) no existen populismos laicos. Hay elementos de fe que apuntan a una

religiosidad popular. Recordemos que en el acto final de su campaña, antes de comenzar su discurso, Alan García se detiene en un calculado gesto asumiendo una actitud de oración que se conjuga luego con la invocación conjunta a la providencia divina y a las persecuciones que tuvieron que afrontar los apristas en su densa historia. Este énfasis se encuentra asociado cercanamente a un catolicismo conservador y hasta preconiliar, y contrasta con la fe invocada por Haya de la Torre, influida por corrientes filosóficas como el espiritualismo y rica en metáforas y alusiones bíblicas.

Otra característica del discurso de Alan García y del APRA como organización, que también comparte rasgos con los populismos históricos latinoamericanos, es la idea de que se ha establecido o se busca establecer un pacto entre obreros, empleados, clases medias y algunos grupos de empresarios. Los campesinos y otros grupos excluidos no forman parte de este acuerdo, y ello se traduce, aun hoy, en dificultades políticas de convocatoria. Este pacto se va redefiniendo en una retórica reivindicación de justicia social, en la que el conductor obra, unas veces, como el encargado de dar los lineamientos y, otras, tan solo como árbitro. Estas características lo apartan del universo relativamente previsible del Estado de Bienestar, por lo menos en su período histórico de mayor vigencia. Se señala con acierto, y en la misma línea, que el liderazgo populista mantiene vigente la exigencia de una cláusula central de contenido político que obliga al conductor a preservar una continuidad del grupo constituido que se coloca bajo su protección, así como la imagen de que se está cuidando por el destino personal de cada uno de sus integrantes (Hermet 2001).

Atendiendo a esta consideración, quizás no sea desatinado presumir que la reivindicación de Alan García en relación con el cumplimiento de la ley de las ocho horas no manifestaba únicamente una preocupación por el raleado número de

trabajadores estables y sus débiles organizaciones sindicales, sino que actuaba como un signo de identidad, al invocar a los propios militantes del APRA. En otras palabras, se trataba de una manera de reconocerse. En el fondo, aludía a una sociedad estructurada en clases sociales con límites relativamente precisos, en la que el partido puede dar una imagen de continuidad de su propia historia frente a los abruptos cambios de los últimos años.

Los rasgos populistas en Humala

El concepto de pueblo tiene una doble acepción: la de *plebs*, que se refiere a los menos privilegiados; y la de *populus*, que alude al conjunto de los ciudadanos. Esta distinción nos permite comprender las diferencias entre el populismo de Alan García, de antigua raigambre, y el de Ollanta Humala, surgido en un período reciente. El primero, y con él su partido, imagina el *populus* como idea para pensar en una comunidad política, aunque presienta o sepa que en el Perú no existe; el segundo, por su parte, parece conocer a aquellos por quienes dice hablar, la *plebs*. De este modo, Humana se proclama como vocero de los excluidos.

Rancière, cuyas ideas recogemos de Žižek (2001), señala, probablemente con exageración, que el conflicto político ocurre en el campo de una tensión entre un cuerpo social estructurado (los integrados, que en verdad son pocos en nuestra sociedad) y aquellos que no tienen ningún lugar reconocido, identificable, en el orden social jerárquico, es decir, «la parte de ninguna parte» que pugna por hacerse escuchar en ciertos momentos históricos. En este intento, estos últimos realizan un acto político que desestabiliza un orden que se daba por natural y restablecen un principio de universalidad que no termina de completarse si el derecho de los postergados no se

reconoce y escucha. Este modo de hacer política puede tener, como veremos más adelante, elementos propios de democratización como de autoritarismo.

Si bien el autor de estas líneas no está familiarizado con el razonamiento psicoanalítico y duda de su eficacia para explicar los procesos sociales y políticos que se tratan aquí, cree congruente un razonamiento de Laclau que evoca a Freud para entender la posición de Humala. Este en su *Psicología de las masas* habla de una antigua «vanidad narcisista del yo» que se resiste a integrarse al «yo ideal», definido como una suma de identificaciones imaginarias en las que el sujeto es visto por los otros. Desde esta perspectiva, no siempre la imagen de jefe tiene el sentido fuerte que posee en los populismos históricos. En este sentido, Humala es un *primus inter pares*, alguien que tiene rasgos compartidos con sus seguidores, que imaginan haber atravesado experiencias y vivencias similares. Esta condición se asocia a su fortaleza y explicará los probables desesquemas futuros, ya que, puesta la relación en esos términos, Humala es acompañado pero también sometido a prueba. Por esta razón, resulta aventurado sacar conclusiones sobre la suerte de su movimiento. Este podría convertirse en una efectiva oposición, probablemente más social que política, como tornarse irrelevante, quizás desplazado por otros grupos y otros líderes.

Desde conceptos más afines a la sociología y a la ciencia política ocurre, entonces, una representación por identificación. En otro trabajo, Laclau (s. a.) afirma que los grupos marginales necesitan de un discurso que los ayude a afirmar su identidad y negociarla. Ello sucede, generalmente, a través de la presentación de un conjunto de demandas dispersas. Además de esta instancia horizontal, el representante o el líder otorga, a estos grupos, la posibilidad de una articulación simbólica, es decir, los constituye o les da el impulso final para

afirmarlos como sujetos políticos. Saliendo ya de este campo de referencia, interpreto que, de esta manera, el representante o líder reconoce a los otros y es reconocido, y el marco institucional de esta representación no tiene que pasar por la constitución de un partido en los términos tradicionales en los que acostumbramos a definirlo.

Desde otra vertiente de pensamiento, Pitkin (1985), en un libro clásico sobre representación, recoge la idea de Rice acerca de que «los votantes tienden a seleccionar para el desempeño de cargos públicos a hombres de su misma “especie” aun cuando la similitud en especie pueda estar basada en el “identificación” que hace el votante de sí mismo con los atributos intelectuales, económicos y sociales del que ostenta el cargo público». Desde mi perspectiva, esta correspondencia entre el votante y el representante o líder responde tanto a consideraciones basadas en una relación cuidadosamente pensada como al hecho de participar las dos partes en un mismo malestar respecto al orden vigente. Humala parece recoger bien estos dos aspectos entre quienes son sus seguidores.

Como todo populismo emergente, la prédica de Humala imagina un nuevo comienzo, un acto fundacional. La convocatoria a una asamblea constituyente —cuya legalidad resulta cuestionable— respondía, probablemente, a la intención de obtener una base sólida de poder que cambiara la correlación de fuerzas existente, en caso de que obtuviera el triunfo en segunda vuelta sin una mayoría absoluta. Asimismo, obraba como un rechazo no solo a la clase política sino a la propia institucionalidad existente.

En efecto, Humala aspiraba a establecer un poder constituyente, uno que, como ha señalado Negri (1994), se concibe como un acto imperativo de la nación desde un nuevo principio que altera la jerarquía de poderes. De este modo, se buscaba establecer un tiempo político acelerado y de transformaciones;

expansivo y libre en sus determinaciones; resistente, en principio, a la inercia del derecho establecido; y con la fuerza suficiente como para alterar el movimiento histórico que hasta entonces parecía previsible. No es, por cierto, una iniciativa que pertenezca solamente a Humala. Parecidas exigencias han planteado, en estos años, el partido dirigido por Evo Morales en Bolivia y el movimiento indígena en Ecuador.

En el planteo más sociológico y político, Humala corresponde, como ha sido señalado por Panizza (2005) para otros procesos contemporáneo, a una sociedad que redefine radicalmente sus límites, circunstancia en la que tienen decisiva influencia las identidades en transición y en la que se dislocan las demandas particularistas de trabajadores, campesinos, pobladores, desempleados.

Alguna relación tiene que existir entre esta condición y el discurso de Humala, que alude incesantemente a su trayectoria de vida, y en el que son frecuentes sus pausas o interrupciones como si la palabra apropiada tardara en llegar o no se encontrara. No puede menos que notarse el contraste con la fluidez en la oratoria de otros líderes populistas (Alan García, Juan Domingo Perón o Carlos Andrés Pérez, por ejemplo). Lo que no le resta eficacia a su prédica, sino que la hace más adecuada para el objetivo de conseguir que aquellos a quienes dirige su mensaje lo apoyen y logren una identificación en el rechazo a los «políticos tradicionales», en un nacionalismo que no consigue explicarse de modo coherente y en la idea de la fundación de un orden nuevo.

La cuestionada gobernabilidad

El escenario que se presenta en el país en la disputa electoral de 2006 me parece que escapa a los diagnósticos más bien optimistas de economistas, politólogos y sociólogos. Más allá de

las consideraciones que se hacen respecto al hecho de que durante los cinco años de gestión del gobierno de Toledo hubo un crecimiento económico sostenido, el país enfrenta, más agudamente que otros países de América Latina y con rasgos característicos de los países andinos, dos problemas de difícil resolución. Uno de ellos se relaciona con la gobernabilidad política democrática; y el otro, con la percepción de un agotamiento de las propuestas orientadas a la reforma del mercado, por lo menos en el sentido de que ellas pudieran asegurar una redistribución eficaz y un apoyo extendido de la población.

Cuando hablamos de gobernabilidad la entendemos en el sentido de quienes sostienen que se sustenta en cuatro características fundamentales: el fortalecimiento y la capacidad de liderazgo del Estado; la existencia de partidos políticos representativos, que cuentan con adhesiones de distinto grado de intensidad entre los ciudadanos; la autonomía y capacidad de influencia de los actores sociales; y la vigencia y expectativa de fortalecimiento de las instituciones democráticas (Garretón y otros 2003). No es aventurado señalar que poco se ha avanzado a ese respecto, en años cruciales para pasar de la transición a la consolidación de la democracia.

Fortalecimiento y capacidad de liderazgo del Estado

En lo que se refiere al Estado, además de no haberse emprendido una reforma de su trama institucional en un momento en que existían perspectivas favorables para hacerlo —y que probablemente no se repetirán en los años venideros—, existe una falta de penetración en el conjunto del territorio del país, a diferencia de lo que ocurrió en un gobierno con rasgos autoritarios como el de Fujimori. A pesar de haberse llevado adelante una reforma descentralista (más allá o, quizás, también por la improvisaciones con que se realizó este proceso)

en las sociedades locales, y especialmente en aquellas más alejadas, se hace sentir la ausencia de los sectores del Estado, especialmente de algunos ministerios que están dirigidos a resolver problemas clave de la población, como los de Agricultura, Salud y Educación. Siguen vigentes las críticas a la administración de justicia. No tienen una adecuada cobertura nacional los mecanismos de control del gasto. Se ha desatado, en diversas ocasiones, competencias y enfrentamientos entre presidentes regionales, alcaldes provinciales y alcaldes distritales. A ello se agrega la ausencia de canales de comunicación e información fluidos. La consecuencia, alentada además por el inevitable y necesario crecimiento de las demandas de grupos postergados en un proceso de cambio democrático, es que se han precipitado situaciones de conflicto que el gobierno ha sido incapaz de resolver, recurriendo, en cambio, a ineficaces mecanismos improvisados.

Pero no solo los organismos mencionados actuaron con ineficacia y, a veces, con desidia, y, en todos los casos, con incompreensión, sino que la Defensoría del Pueblo realizaba un esfuerzo aislado en la defensa de derechos de la ciudadanía y en su intento de darle un marco racional a los conflictos. Este esfuerzo no encontraba respaldo ni resonancia en la red de otras instituciones del gobierno, mientras que otras corporaciones que no tenían que ver directamente con el Estado, como la Iglesia, ejercieron poderes tutelares o arbitraje, en buena medida por reclamos de la población. Evidentemente, este hecho expresaba las falencias de nuestra institucionalidad democrática.

En todo caso, las demandas de los ciudadanos en los territorios más pobres se vinculaban, esta vez, también con reclamos de políticas sociales universalistas y ya no solo con aquellas estrictamente centradas en la atención de situaciones de pobreza y de pobreza extrema. A este proceso se agregaba, como cambio decisivo, el surgimiento de organizaciones que

impugnaban políticas centrales para el Estado, en sus ejes fundamentales de gestión: la minería y las políticas de erradicación de la coca. Asimismo, se debe señalar, en otro plano, la exacerbación de conflictos locales que oponían autoridades contra autoridades o autoridades contra la población o el gobierno central.

Existencia de partidos políticos representativos

Respecto a la existencia de partidos políticos representativos, lo cierto es que —por lo menos desde 1989 y, desde mi punto de vista, aun antes— no contamos con un sistema de partidos reconocido, aceptado y seguido por la población. Si bien el APRA parece contar con una estructura estable, jerarquías bien establecidas y una red de intermediarios con capacidad de transmitir su orientación y convencer, atendiendo determinadas demandas, a vastos sectores de la población, se trata de una organización que tiene una influencia desigual en el conjunto del país y dificultades —por lo demás históricas— para convencer con su prédica y sus políticas a las poblaciones que viven en la sierra central y sur del país. De hecho, parecen existir, en relación con estas últimas, dificultades para elaborar una política de desarrollo que afronte sus severos problemas de pobreza y que sea viable en el corto plazo. Hay que recordar que estas poblaciones vivieron en las zonas que fueron azotadas por la guerra civil interna que vivió el país, en la que no solo fueron pasivos espectadores, sino también, algunas veces, activos participantes como demuestra el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

Más allá del APRA, solo tenemos partidos aluvionales como el que dirigiera Toledo, que contaba, por lo demás, con un apoyo electoral provisorio, es decir, el de aquellos que entendían que era el ocasional líder de la transición democrática y que

iban mucho más allá de los linderos de su precaria organización, sin siquiera tomarla en cuenta. A ello se agrega una derecha que no logra cuajar en una propuesta de alianza estable, ya que, después del fracaso electoral, la coalición Unidad Nacional rápidamente se desperdigó y las tres opciones que lo integraban se separaron: por un lado, el Partido Popular Cristiano, que estaba atravesado, a su vez, por diferencias internas; y, por el otro, Renovación Nacional y Solidaridad Nacional, que nunca llegaron a confiar el uno en el otro.

A su vez, y porque hasta allí llegaban sus fuerzas, la izquierda se ha limitado a participar —muchas veces en segundo plano— en las olas de movilización que atraviesan este período y no consigue, por razones que explicaremos después, generar adhesiones consolidadas. Por otro lado, una posición de centro como la que quiso impulsar Paniagua afrontaba severas dificultades para plasmarse como una opción en un ambiente donde, como hemos visto, había algunos escenarios de polarización social y una marcada distancia entre Lima y las provincias, que alentaba otras iniciativas políticas. La razón de su fracaso fueron, en parte, las carencias que presentaba como candidato y, en parte, el fuego cruzado que se estaba dando desde los extremos del espectro político. Quizás una campaña más atinada hubiera alcanzado mejores resultados, pero lo cierto es que no había partidos con amplia convocatoria siguiendo al postulante.

La autonomía y capacidad de influencia de los actores sociales

El tercer requisito de la gobernabilidad se relaciona con la vigencia de una sociedad civil con organizaciones sociales consolidadas y con actores autónomos. Incluso antes de que se aplicaran las políticas neoliberales, aunque el proceso se agudizó

con su vigencia, entraron en acelerada decadencia los gremios de obreros, de campesinos y de empleados. Por otro lado, las élites en las sociedades locales se mostraban particularmente débiles y no se creó un grupo de reemplazo ante su ausencia. Este hecho explica, en parte, tanto la volatilidad política existente como la debilidad en lo relativo a presentación de propuestas alternativas. Las políticas de ajuste estructural, al margen de la discusión de si ellas eran inevitables de asumir en determinado período, afectaron redes de seguridad y contacto que hubiesen sido capaces de promover la vigencia de asociaciones más inclusivas y agrupar organizaciones de distinta procedencia. Finalmente, y como veremos más adelante, en los grupos empresariales empieza a cobrar creciente influencia una élite vinculada a sectores de inversionistas extranjeros, que tienen una lectura poco informada del país y que se mueven en un círculo muy reducido de inversionistas y de asesores vinculados a ellos. Dichos grupos, a diferencia de lo que ocurriera con Fujimori, no tienen una mayor resonancia cuando tratan de imponer sus directivas en la sociedad y, ocasionalmente, de persuadir.

La vigencia y expectativa de fortalecimiento de las instituciones democráticas

En lo que respecta a la consolidación democrática se percibe un rechazo del Poder Judicial, que viene de tiempo atrás. A esto se agrega el desprestigio del Congreso, cuyos integrantes son percibidos no como representantes de la población, sino como grupos de privilegiados que no mantienen vínculos estables con quienes fueran sus electores. Los ciudadanos imaginan y, a veces, saben que los parlamentarios se desentienden de sus problemas y ejercen prácticas prebendarias. Si a ello agregamos la ya mencionada falta de algunos de los antiguos

partidos de integración social, es razonable tanto que surjan movimientos que reclaman orden e inclusión social como que la candidatura de Ollanta Humala tenga vigencia, tema que luego analizaremos con mayor detalle.

La incertidumbre económica, política y social

Junto con este problema de gobernabilidad que tiene que afrontar el gobierno aprista, y en particular Alan García, se está viviendo en el conjunto de América Latina, por razones justificadas o no, una sensación de agotamiento de las políticas económicas que se aplicaron desde fines de los ochenta y, en algunos países, durante la década del noventa e, incluso, en años recientes. Estas se caracterizaban por la defensa de la vigencia de una dirección que privilegiaba el mercado, un presunto sinceramiento de la economía y agresivos programas de privatización. A diferencia de 1985, García no podrá resolver ahora este problema por lo menos en los primeros años, como ocurriera en aquel entonces merced de su avasallante liderazgo personal.

Ante esta crisis del modelo vigente, tampoco es practicable un retorno a una orientación centrada únicamente en el Estado, que promueva nuestros debilitados mercados internos y se base en la sustitución de importaciones y en una economía de signo industrial que gane progresivamente competitividad. Fracassados este modelo y el anterior, una creciente corriente de opinión considera que no se consiguen localizar ahora vías definidas con niveles razonables de precisión acerca de lo que puede hacerse, y este dilema y estas dudas las enfrentará tanto Alan García como el conjunto de gobernantes de la región.

Lo cierto es que las relativamente recientes recomendaciones, formalizadas en el llamado Consenso de Washington y relacionadas con la liberalización de las tasas de interés y de

cambio, con los intentos de aumentar la eficacia productiva, con políticas monetarias restringidas y con medidas destinadas a atraer el capital extranjero, que muchas veces tenía carácter especulativo, han llevado a una creciente concentración de riqueza, a una disminución muy poco significativa de los niveles de pobreza y a una generalizada percepción de márgenes de desigualdad que se consideran como intolerables. Ello conduce nuevamente a cambios de orientación en los gobiernos en el conjunto de América Latina y a una situación difícil para el que asumirá en el Perú, aun cuando pueda contar a su favor el aumento de las exportaciones y el crecimiento de las reservas disponibles.

En otro plano, se tiene que definir, según la concepción que se tenga, las distintas tareas que le corresponde cumplir al Estado como regulador y promotor. La renuencia por más de una década a realizar tareas de planificación, más allá de la orientación que se le quiera dar a ella, impide definir un horizonte de cambios basado en un consenso, por lo menos por algunas fuerzas significativas en el largo plazo, y eso supone considerables espacios de improvisación.

El Acuerdo Nacional que impulsara Toledo, más allá de lo bien fundamentado o no de las medidas sugeridas, no parece expresar una idea compartida acerca de la dirección que debe seguir el país, tanto por su escasa vigencia social como por la renuencia de los propios sectores que participaron en estas conversaciones y negociaciones a asumirlo cabalmente. En todo caso, Alan García está obligado a dar señales claras a los sectores conservadores, y tiene que hacerlo al mismo tiempo que, en el conjunto de la región, se están cuestionando las políticas de privatizaciones, sobre todo en relación con los beneficios que supuestamente aportarían al desarrollo económico y a las ventajas que obtendría el conjunto de la población. De hecho, lo que ocurre, más bien, es que estas políticas

provocan resistencias, tanto por el nuevo rentismo y los casos de corrupción que han generado como por la sensación de insatisfacción en relación con el costo de los servicios y sus modalidades de aplicación.

Estamos en un momento político en el cual, como nunca antes, las alternativas son más fáciles de proponer que de aplicar. De hecho, sabemos que se necesita promover políticas de empleo o, en lo inmediato, reducir la pobreza, porque ella está afectando ya no solo la calidad de la democracia sino a la democracia misma; otorgar incentivos ya no solo a la pequeña empresa sino a los campesinos, que se encuentran en condiciones más desventajosas en términos de competencia económica; y, en general, aplicar medidas redistributivas eficaces. Sin embargo, y en el discurso que se preconiza, se trata más de prescripciones acerca de lo que debe hacerse que de un marco de decisiones concreto y tangible de lo que efectivamente se puede aplicar.

La agenda también plantea una compleja discusión, con posiciones que pueden polarizarse, entre quienes promueven la afirmación de bloques regionales y una promoción de algunos niveles de mercado interno para establecer, posteriormente, compromisos mediante tratados de libre comercio, y quienes entienden que estos últimos convenios deben aplicarse de inmediato. Unos y otros entienden que cualquiera de estas opciones tiene costos, y la magnitud de los mismos, que puede variar según las distintas corrientes de opinión, puede motivar enconada resistencia entre quienes se sienten más afectados.

A estas incertidumbres se agrega que, si bien se entiende que en el plano cultural se debe dar una apertura a la diversidad que existe en el país, la sociedad tiende a confinarse en pequeños grupos desconfiados unos de otros, y eso ha aumentado las protestas sociales. Por su parte, los partidos han perdido

sus capacidades de representación; y los movimientos sociales, poco articulados entre sí y sin capacidad o voluntad para articularse, enfrentan dificultades para establecer una negociación política o directamente la rechazan

La gobernabilidad, por un lado, y las difíciles disyuntivas económicas que presenta el momento actual, por el otro, son problemas para los que no basta solamente una política realista y pragmática sino una capacidad de proyectarse con una alternativa. Ambas son las dificultades que el nuevo gobierno tendrá que afrontar en los años venideros, asediado por sectores conservadores desconfiados y por grupos radicales.

Los rastros del gobierno de Toledo

En un trabajo anterior, en el que analizaba la gestión de Alejandro Toledo, señalé que este tuvo que afrontar los legados principales que le dejó el fujimorismo en su orientación y en lo que quedaba de su vigencia social. Quizás es el turno de hacer lo mismo respecto a la futura presidencia de Alan García en relación con las ventajas y los costos que le deja el gobierno saliente.

Grupos vinculados a los empresarios y a los medios, que fueron, en algunos momentos, acres críticos de la conducción de Toledo, concuerdan ahora en señalar que el país ha logrado, en estos años, una estabilidad macroeconómica significativa y un crecimiento sostenido, y que eso debiera llevar al escalón de desarrollo siguiente: no renunciar a esta orientación y, al mismo tiempo, plantearse políticas redistributivas. En buena parte, estos presuntos logros se atribuyen a que el Presidente separó —como ha ocurrido frecuentemente con muchos gobernantes de similar orientación— el plano económico del político, y dejó que las tareas económicas fueran asumidas por expertos externos a su entorno. De este modo, los

que manejaban la economía del país estaban desligados, por decirlo así, de las presiones tanto de la población como del propio partido en el que supuestamente el Presidente ejercía su liderazgo.

Creo reconocer, en la gestión anterior, una relativa apertura a dos tipos distintos de élite, que finalmente definieron niveles considerables de confluencia entre ellas.

Un primer grupo estaba vinculado a los organismos internacionales o a aquellos convencidos de las políticas que estos impulsaban. Este grupo se fue progresivamente distanciando de Fujimori, con un punto de inflexión importante en 1997, cuando el entonces gobernante decide su segunda reelección. En perspectiva, el rechazo de estas élites no era por una discrepancia con los rasgos autoritarios que caracterizaban al régimen, sino por el hecho de que la búsqueda de un nuevo triunfo electoral llevaba, al entonces gobernante, a tomar decisiones que, a criterio de sus técnicos, desordenaban el modelo y lo hacían proclive a medidas populistas desde su punto de vista. Les preocupaba más la inconsecuencia que suponía desarrollar una orientación clientelista en gran escala que el retorno al Estado de derecho, si bien cabe reconocer que progresivamente fueron afirmando lo que hasta ese momento eran sus endebles convicciones democráticas.

Alejandro Toledo mismo, en sus inicios, era un experto de segunda línea dentro de esa orientación. Debe recordarse que, al principio de su campaña, entendía que debía continuar las líneas matrices de la orientación preconizada por Fujimori, y solo el bloqueo que realizara este último gobernante respecto a sus intentos de competir electoralmente en condiciones democráticas lo llevó a buscar un apoyo social que pasaba por enfatizar la defensa del Estado de derecho. Estaba obligado también a hacerlo porque la base de su apoyo la fueron constituyendo tanto grupos comprometidos con la democracia como

lo que quedaba de organizaciones sociales representativas o de personas que habían tenido trayectoria en ellas. El apoyo a Toledo era el recurso del que se disponía como una estrategia válida para recuperar las libertades y garantías perdidas.

El segundo grupo al que recurrirá Toledo estaba conformado, fundamentalmente, por aquellos que fueron protagonistas decisivos, incluso más que los partidos —aislados y, aún más, desprestigiados—, en el impulso hacia la transición democrática. Estas élites procedían de las organizaciones no gubernamentales, de los grupos de derechos humanos y de las instituciones especializadas en vigilancia de procesos electorales, que manejaban con eficacia redes internacionales. Si hasta entonces no habían tenido incidencia social significativa en el país, en esta etapa adquirieron un singular protagonismo.

Estas dos élites, cuyos miembros funcionaban como asesores del gobierno, coexistían con el precario partido de gobierno y, en general, aparecían como más confiables que este. Ello explica tanto los ataques que recibieran de parte de Perú Posible como la propia desconfianza del Presidente, que temía que surgieran, dentro de aquellos a quien él mismo había designado en cargos de responsabilidad, nuevos competidores o que incluso estuviera propiciando indirectamente el surgimiento de partidos políticos emergentes. Este hecho demostraba tanto su desconfianza como su equivocada lectura acerca de los cambios que se estaban gestando en el país.

Alan García tiene que afrontar, también, los problemas que deja pendiente el gobierno de Toledo. En la sociedad, sus notorias dificultades en el manejo de conflictos, tanto en relación con los gremios como con el nuevo carácter que tomarán los movimientos sociales, mucho más dispersos pero también mucho más confrontacionales. Esta incapacidad en la gestión se debe, en alguna medida, a la falta de información acerca de lo que ocurría en el país; a la carencia de cuadros intermedios

en su propio partido, con capacidad de reclutar adherentes y de negociar con sus contendores; a su irrelevancia en los espacios locales, donde se desarrollaban dinámicas difíciles de entender; y a la permanente tensión en su gobierno entre un entorno de asesores que ocupaban posiciones de poder con posturas intransigentes y otros más proclives a la concertación. En todo caso, puede señalarse que la frágil gobernabilidad que deja el gobierno de Toledo se explica, más que por la habilidad de conducción desde el Ejecutivo, por la precariedad en organización y recursos de sus adversarios.

Alan García tendrá que afrontar, además, la emergencia de movimientos con reivindicaciones que trascienden la mera demanda social. En un primer momento, Toledo logró una identificación primaria acudiendo a alusiones étnicas, que en su caso no tenía raíces políticas y culturales profundas, a diferencia de lo que ahora está sucediendo en Bolivia, al margen del juicio que se tenga de la gestión de Evo Morales. Este tipo de comportamiento se hizo sentir también en Ecuador a través del movimiento indígena, en el primer año de la gestión del depuesto gobierno de Lucio Gutiérrez. La tendencia, sobre todo por la vigencia que ha tenido el movimiento de Ollanta Humala y lo que está ocurriendo en la región, es que este discurso étnico alcanzará mayor vigencia y radicalizará sus planteamientos. En esta medida, Alan García tendrá que afrontarlo de un modo creativo y más allá de lo que ha sido la prédica tradicional del APRA sobre el tema.

El nuevo gobierno tiene que afrontar, igualmente, el desprestigio de la clase política, que en alguna medida, pero no exclusivamente, es responsabilidad de un partido que carecía de proyecto y de intermediarios, Perú Posible. Sus improvisados congresistas y funcionarios, que comprendieron rápidamente las escasas probabilidades de ser reelegidos, desarrollaron conductas de corto plazo, con las que buscaban la ventaja

personal o del pequeño grupo que los apoyaba, y trataban de ocupar cargos en el aparato del Estado, a todos los niveles del escalafón. Esta conducta incidió, además, en el funcionamiento de instituciones particularmente sensibles para la población, como las que se relacionan con los programas destinados a políticas sociales hacia los más pobres.

Algunas interpretaciones vigentes en ciencia política, planteado el problema en términos de la evaluación de costos y beneficios, quizás entendieran como inevitable este comportamiento oportunista no solo en los integrantes de Perú Posible sino en el conjunto de los representantes, ya que sus márgenes de maniobra eran muy limitados. Desde otro plano, y en parte también como efecto de arrastre de lo que lograra inculcar Fujimori en la población, estos políticos se percibieron como personas que medraban con sus cargos y a las que se otorgaban privilegios en sueldos y en viajes en detrimento de la atención de los problemas de aquellos que los habían elegido, y todo ello, al margen de la relativa incidencia que pueda tener esta manera de actuar en la evaluación de los indicadores económicos y, en general, en el balance de una gestión.

Alan García debe afrontar, además, las oportunidades perdidas por Alejandro Toledo para emprender una reforma del Estado. Este presidente tenía una oportunidad privilegiada para promover cambios en algunas instituciones estratégicas. En efecto, cuando llega al poder, encuentra a un ejército aislado y desprestigiado; a un poder judicial desacreditado; a una sociedad en la que se había generalizado la idea de que eran inevitables los cambios; y a sectores que, como los mencionadas, eran incapaces, por su situación, de ejercer resistencia para oponerse a los cambios. Sin embargo, cediendo a presiones que existieron pero que eran menos significativas que en períodos anteriores, fue incapaz de imponer una reforma en las fuerzas armadas, en el sector justicia o en el Ministerio

del Interior. Al mismo tiempo, dismantela progresivamente el sistema anticorrupción, proceso en el que el caso suscitado por Almeyda es un punto de inflexión que termina convirtiéndose en un obstáculo para la consolidación democrática. Si bien cabe reconocer que estos aspectos, no parecen suscitar una especial preocupación en el APRA.

Alan García puede asegurar la independencia del Banco Central de Reserva en sus políticas de control y entender que algunos ministerios clave en el desarrollo económico tienen que ser encomendados a personas de fuera de su entorno partidario. Sin embargo, lo expuesto acerca de las disyuntivas en que se encuentra América Latina y el Perú hace imposible que pueda separar lo económico de lo político y entender que lo primero funcione como guiado por un piloto automático que asegure una buena conducción.

Las dificultades de Alan García para formar un equipo de gobierno

Ante la sensación de agotamiento de las propuestas que predominaron en la región en la década anterior, García probablemente tratará de promover cambios y asegurar estabilidad. Dadas sus características personales, es difícil que se resigne a tener, en estos objetivos, un protagonismo de segunda línea. No obstante, el problema que afronta es la carencia de cuadros intelectuales y técnicos en su propio partido. Este problema parecía que ya lo había advertido desde el inicio mismo de su campaña electoral, cuando lanzó su candidatura y trató de llevar adelante un frente social como señal de apertura económica, política y cultural de su organización. Sin embargo, este intento, ya desde aquel entonces, se mostró fallido.

Además, García afrontará dificultades respecto a contar con la adhesión de los dos grupos de elites que, de una u otra manera,

ayudaron a que la gestión de Toledo pudiera culminar, no sin haber atravesado antes por numerosas dificultades y períodos de aguda incertidumbre.

Por una parte, los grupos tecnocráticos, vinculados a políticas centradas casi exclusivamente en el estilo de reformas orientadas al mercado y la atracción de la inversión extranjera, afrontan el inconveniente de que cuentan con el rechazo de la mayoría de la población y, especialmente, de los grupos más dispuestos a organizarse y protestar. Difícilmente, este conjunto de asesores y probables ministros aceptará una orientación que no sea la suya. Se muestran, sino fundamentalistas, poco flexibles respecto a lo que aparecen como sus incommovibles convicciones.

Por otro lado, las élites promotoras, entre otras fuerzas, del proceso de transición democrática, débiles en su base de sustentación, tienen un serio inconveniente. Si bien pueden ser más proclives a desarrollar orientaciones dirigidas al cambio, se concentran, en muchos casos, en el tema de la vigencia de los derechos humanos, y eso hace que, además de tener presente los problemas que existen en esa área desde el primer gobierno de Alan García, se resistan a tener como vicepresidente al vicealmirante retirado Luis Giampetri, quien tiene una decidida orientación de menosprecio de estos problemas y de rechazo a las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. De hecho, ha intentado responder a acusaciones fundamentadas de impunidad, entendiéndolo que las violaciones registradas en el período de la guerra no ocurrieron o, por lo menos, son las secuelas inevitables de un conflicto violento.

Alianzas y dilemas

Alan García dirigirá un gobierno que no dispondrá de ese período de gracia o de tregua social que se otorga con frecuencia

a los presidentes en los primeros meses de su gestión. Por el contrario, tiene que tomar medidas enérgicas que demuestren su voluntad de promover cambios. En esa línea, es probable que delinee políticas y realice gestos de acercamiento respecto a los departamentos más pobres del país, aquellos en los que Ollanta Humala contó con mayor apoyo electoral. En ese intento, Alan García puede ser acosado por dos frentes: por el lado conservador, el conformado por aquellos que lo acusen de retorno a medidas de orientación populista, que suponen despilfarro de recursos; y, por el lado de los movimientos sociales contestatarios, aquellos que consideran que sus demandas no se cumplen y que sus necesidades son impostergables.

¿Con qué aliados cuenta García para desplegar una iniciativa de cambio? Quizás algunos partidos menores como Restauración Nacional o el Frente de Centro. En todo caso, pareciera que lo más aconsejable es definir políticas de alianza tema por tema. Un acuerdo con la derecha lo llevaría a un aislamiento respecto a parte de la población, especialmente en las zonas de la sierra y parte de la región amazónica. Por otro lado, el acercamiento con el movimiento humalista es más que improbable y, además, generaría, en la difícil probabilidad de establecerse, el temor de que se está promoviendo una política que llevará a un desborde social incontrolable. Finalmente, acuerdos parciales con el fujimorismo conduciría a que se sustenten acusaciones, acaso bien fundamentadas, de que se estaría fomentando situaciones de impunidad.

La ubicación de Alan García en el centro político le dio ventajas electorales decisivas, pero, en la situación que está viviendo el país, no necesariamente le conseguirá réditos en el caso de que se trate del cumplimiento de la ejecución de las políticas que se proponga emprender. Además, afronta la impostergable necesidad de que se planteen metas precisas y comprensibles en términos de ingreso, empleo y políticas

sociales. Ello puede permitirle hacer su gobierno previsible y le otorgaría, en este sentido, una línea de acción a sus cuadros intermedios. Asimismo, permitiría, de alguna manera, un seguimiento de la sociedad en relación con que los compromisos contraídos efectivamente se cumplan, y eso puede ser quizás un factor de contención y de estabilidad política.

Esta compleja situación se da en el marco de las próximas elecciones regionales, provinciales y distritales, en noviembre de 2006. Alan García tiene que demostrar la suficiente capacidad de manejo para no dar la imagen de un gobierno asediado, por un lado, por el movimiento humalista; y, por el otro, por Unidad Nacional. Asimismo, necesita conseguir bases de apoyo a nivel local que eviten una posible situación de aislamiento. Quizás, la utilización y distribución de fondos y partidas a través del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), así como la progresiva transferencia de competencias que se encuentra prevista en el proceso de descentralización, le otorguen al Presidente la capacidad de negociar, pero probablemente en un marco de gobiernos locales que responden a distintas orientaciones políticas y exigencias, tanto procedentes de partidos como de movimientos independientes.

La discutida vigencia de Ollanta Humala

¿Puede considerarse a Ollanta Humala como a un *outsider* en otro plano? Si nos atenemos a una definición rígida, ciertamente tiene la calidad de tal, ya que es un candidato que ingresa por fuera del sistema político establecido. Sin embargo, cabe preguntarse por lo ya expuesto en este artículo ¿de qué sistema político establecido estamos hablando? Más allá de esta primera aproximación, quizás demasiado elemental, lo cierto es que tanto Ollanta Humala como su movimiento han adquirido una visibilidad política en el Perú por lo menos desde

el levantamiento de Locumba en 2000. Esta visibilidad ya se encontraba vigente desde aquel entonces, cualquiera sea la interpretación que se le otorgue a dicho acontecimiento (una maniobra que denota un acercamiento siniestro a Montesinos o, como creen algunos, un episodio de insurrección democrática).

Por otra parte, la constante prédica de su hermano Antauro Humala hizo que la figura de su hermano tuviera un protagonismo sostenido y, a partir de la toma de la comisaría de Andahuaylas y sus consecuencias posteriores, a fines de 2004 y comienzos de 2005, lo hizo, además, relevante en lo que podían concebir vastos sectores de la población como una propuesta política a la que adherirse o rechazar. En todo caso, aun cuando se le reconozca a Ollanta Humala la calidad de *outsider*, hay dos hechos que le otorgan rasgos diferenciales en relación con lo que en su oportunidad fueran, en el Perú, Ricardo Belmont y Alberto Fujimori; o, en Brasil, Fernando Collor de Mello.

En primer lugar, su visibilidad forma parte de episodios que se han repetido en la historia reciente de América Latina. Se trata de levantamientos de oficiales de menor graduación que se oponen a quienes en ese momento están ejerciendo la presidencia, intentando o bien un golpe de Estado o la renuncia del mandatario. Eso ocurrió con Hugo Chávez en Venezuela y con Lucio Gutiérrez en Ecuador, y ambos constituyeron, posteriormente, movimientos propios que lograron el triunfo electoral.

En segundo lugar, está el hecho de que Ollanta Humala forma parte de una corriente contestataria, ligada a sectores de escasa organización en la población, con rasgos populistas, reivindicaciones contra la clase política nacional y denuncias contra el capital extranjero o, por lo menos, una postura crítica en relación con una supuesta permisividad de anteriores gobiernos con respecto a este. De hecho, sus planteamientos consiguen

tener una resonancia que consiguió el explícito apoyo de su candidatura por parte de Hugo Chávez en Venezuela y de Evo Morales en Bolivia.

La soledad del *outsider*, enfrentado a otros candidatos y solo contando con una vertiginosa adhesión de ciudadanos que no encuentran otra opción disponible más adecuada, no se aplica estrictamente al caso de Ollanta Humala. Su doctrina nacionalista tiene una vaga impronta ideológica, tributaria de ciertos rasgos del pensamiento de izquierda, del populismo y de una doctrina relativamente elaborada acerca de cómo debe constituirse el ejército, en el que existen oficiales y soldados con diferentes niveles educativos y procedencia étnica. Al margen de lo inconsistente que pueda sonar este discurso, consigue darle a su postulación un rasgo característico e innovador respecto a otras opciones que se le presentan al electorado.

La deliberadamente vaga apelación nacionalista

Resulta una tarea que se pierde en su propio esfuerzo buscar identificar los rasgos precisos que caracterizan el nacionalismo invocado. En todo caso, para quienes se sienten excluidos del sistema político, obra como una afirmación de identidad que se vuelve invasora cuando sucede que las personas o los grupos sociales no consiguen establecer definiciones precisas acerca de su condición en el plano del trabajo, de la educación, de la familia, signadas por los bruscos cambios en sus biografías personales, que no consiguen sitio en otros discursos más integradores como, por ejemplo, el de clase social.

Esta afirmación nacionalista otorga seguridades que en otros espacios le son negadas, por más precarios que resulten los argumentos invocados para un observador que no comparte esos supuestos y bases de sustentación. Este nacionalismo, además, es una manera de concebir una comunidad política

cuando la gente no se siente reconocida como ciudadana, como titulares de derechos y obligaciones.

El avance de la democracia, por más contratiempos que ella haya tenido, ha creado una conciencia en esta dirección y ha exacerbado un sentimiento crítico respecto al orden existente. Es el caso de buena parte de las poblaciones de zonas rurales, de centros poblados alejados o de la periferia de las ciudades, que sienten que se encuentran en una situación de inferioridad relegados a una segunda condición, que denota una subordinación impuesta por el estado de cosas que han establecido unas élites crecientemente cuestionadas.

En efecto, el avance de las nociones de ciudadanía en nuestras sociedades no es una línea de progreso lineal, valga la redundancia, y sostenible, sino que también puede fomentar un sentimiento crítico. Como contrapartida, los que se sienten excluidos pueden excluir a los otros también, por lo que, en las condiciones actuales, la afirmación de un sentimiento de pertenencia tiene también rasgos de negación que Ollanta Humala confusamente interpreta.

Una vasta red de operadores políticos

Por otro lado, y a diferencia de la mayoría de los *outsiders* que han existido en América Latina, Humala tenía previamente construida una red social de intermediarios prestos a actuar y que fueron capaces de llegar con su mensaje a zonas donde no tenían capacidad de incidir los partidos políticos. Ello ocurrió especialmente con los reservistas, considerados por parte de la población como «hijos del pueblo» como en su tiempo también lo fueron los seguidores de Sendero Luminoso. En este caso, los reservistas fueron reclutados a «la leva», por la violencia, y vivieron una experiencia que cambió en parte sus referentes de vida, sus conocimientos del país,

sus criterios de evaluación y, consecuentemente, sus comportamientos políticos.

Además, este hecho ocurre porque, de manera decisiva, ha incidido la experiencia de haber vivido situaciones extremas y difíciles de tolerar, que van desde la guerra interna hasta el enfrentamiento con Ecuador. Se sienten no reconocidos en su calidad de vencedores en ambos enfrentamientos, ni compensados suficientemente por el sacrificio que entienden han emprendido en causas que, finalmente, beneficiaban a los demás y de las cuales ellos no conseguían ningún reconocimiento ni ventajas tangibles. Además, como señala Ramón Pajuelo, han sido protagonistas de procesos de movilización social restringida. Se prepararon para ser, con frecuencia, carpinteros, choferes, pintores, mecánicos o agentes de seguridad, y se encuentran, otra vez, con dificultades para adaptarse a los ritmos y rutinas de sus lugares de procedencia y en condiciones desventajosas si les toca enfrentar mercados laborales más exigentes y restringidos.

Tienen entonces dos razones para sentirse discriminados. En primer lugar, son campesinos pobres que ahora disponen de nuevos elementos de juicio para entender cual es su situación, comparándola con un horizonte de oportunidades más vasto y a la vez más complejo de abordar. En segundo lugar, han vivido en el ejército y, quizás de manera muy rígida, el ejercicio de lo que es la jerarquía y las diferencias entre personas de distinta condición, marcadas con inusitada fuerza y mal disimuladas en una idea de camaradería de hombres en armas. En todo caso, tienen la capacidad de hablar en sus propios términos con las comunidades y centros poblados de donde proceden y, eventualmente, de hacer valer su posición.

No debemos olvidar que el ejército es una corporación que se ha caracterizado por preconizar un nacionalismo, por lo general, intransigente y no siempre articulado coherentemente

en un discurso integrador, y que para hacerlo ha apelado a recursos pasionales y a una vocación de sacrificio y de heroicidad que, muchas veces, tiene el contenido implícito de que quienes los asumen son distintos a los demás, que existen barreras que los separan de los otros, al haber tomado una opción más comprometida y demandante que aquellos que desempeñan otras ocupaciones. Sentirse postergados les da la sensación de que poseen capacidades que no son utilizadas ni aceptadas, y deseos de incidir en la situación del país introduciendo una perspectiva de cambio.

En la misma línea de razonamiento, y esta vez refiriéndose a los oficiales y no a los reservistas, se ha señalado la presencia de una generación, entre ellas la de Ollanta Humala, que, atravesando las experiencias del conflicto interno, interiorizó los problemas que afectaban a las comunidades locales y desarrollaron vínculos con ellas. Desde esta posición se señala: «En muchos lugares donde los municipios, colegios, postas médicas y oficinas públicas no funcionaron por los estragos de la guerra, la única presencia del Estado eran las bases militares. La única autoridad a la que podía recurrir la población eran éstos oficiales; una autoridad temida pero que al mismo tiempo constituía la única esperanza de orden y protección» (Panfichi 2006). Ello probablemente explique la alta votación obtenida por el candidato nacionalista en zonas de guerra, aun cuando pudiera haber sido partícipe de episodios de violación de los derechos humanos.

Un episodio gravitante en la vida política del país, y poco estudiado aún por la Comisión de la Verdad y Reconciliación, son las funciones de ordenamiento, gobierno y solución de conflictos que desempeñaron los comandos político-militares, más allá del cumplimiento de tareas de combate y eventualmente de represión; así como la vigencia del discurso

de Sendero Luminoso, sus posturas presuntamente revolucionarias y la imposición de un criterio de orden alternativo al existente.

Un discurso hostil a la diversidad

Los dirigentes sociales que siguieron al Partido Nacionalista y los seguidores más cercanos y comprometidos tienden a desarrollar un discurso autorrefencial con arbitrarias definiciones de los otros, a quienes les atribuyen su condición de postergación y de olvido, argumentando razones que entienden plenamente justificadas. En este sentido, la frecuencia con que Ollanta Humala habla en tercera persona de sí mismo probablemente no se relacione con un protagonismo mesiánico, sino con un recurso (que no termina de definirse del todo) de asumir la representación de este vasto agrupamiento social.

Ollanta Humala y su movimiento tienen también una relación ambigua con la diversidad. La afirman, por un lado, como uno de los rasgos que caracteriza a nuestra sociedad; pero, por otro, la recogen como un elemento que tiende a exacerbar la polarización social, desconociendo finalmente esa misma diversidad al negarle reconocimiento no solo a quienes se identifican como sus adversarios, particularmente las llamadas clases políticas tradicionales, sino a quienes no acompañan su proyecto político de cambio. Hay que insistir, entonces, en el hecho de que el Partido Nacionalista combina autoritarismo e inclusión, elementos que constituyen rasgos característicos de buena parte de los movimientos sociales que se hicieron sentir entre 2001 y 2006, y que expresan un extendido malestar de la mayoría de la población en las zonas andinas y amazónicas.

En ese sentido, Ollanta Humala apareció como un intérprete adecuado para lo que estaban buscando estos grupos y

no únicamente, como ocurriera en su oportunidad con Fujimori en 1990, como un sustento para un rechazo al *establishment* político y los riesgos que podía eventualmente traer una política económica que percibían como contraria a sus intereses. En todo caso, en el momento de su elección, Ollanta Humala consiguió que buena parte de los ciudadanos que votaron por él sintieran que estaban tomando no una simple opción circunstancial sino una comprometida, a la que proclamaban su adhesión entusiasta, con un elevado nivel de expectativa acerca de las transformaciones que podía traer para el país la nueva organización nacionalista.

El de Ollanta Humala no es un liderazgo consolidado, y no únicamente porque, como es previsible, se registren deserciones de sus improvisados congresistas. Su posibilidad de vigencia se juega en la capacidad de liderar a un desarticulado movimiento social, dándole unidad de propósitos y fortaleza. No se sabe si se propone hacerlo y si está en condiciones de lograrlo. En todo caso, las fuerzas sociales que apoyaron a este grupo seguirán gravitando de modo decisivo, ya sea unidas, recurriendo a diversos caudillos y dirigentes, o desarticuladas e intransigentes.

La falta de voluntad de hegemonía de los grupos conservadores

Habíamos señalado al comienzo de este trabajo que una de las características más relevantes de la situación política y social peruana es el triunfo de dos populistas, cuyos rasgos diferenciales hemos tratado de caracterizar. Corresponde aludir ahora a la derrota de la derecha y la práctica desaparición de la izquierda política.

La derecha trató, como se ha señalado también, de atender a problemas de inclusión y de redistribución, si bien marcada

—en los términos de sus discursos, en las palabras que enfatizaba, en sus estilos de comunicación— por una distancia difícil de salvar respecto a aquellos votantes, sobre todo de las provincias más alejadas, cuyas adhesiones procuraba conquistar. Por otra parte, había una suerte de retaguardia en su campaña política, caracterizada por la presencia de técnicos que utilizaban un discurso arrogante y desatendían considerar los problemas de pobreza, con una actitud poco abierta al pluralismo y la discusión. Inequívocamente, ellos iban a ser los cuadros que integrarían sus ministerios y los funcionarios de confianza del gobierno de obtener el triunfo.

Un rasgo secular en la historia del Perú se está haciendo sentir con particular fuerza en los últimos años. Este se relaciona con la falta de capacidad hegemónica por parte de elites. Por hegemonía entendemos, como señalaran Antonio Gramsci y Raymond Williams, «un campo dialogístico ambiguamente definido que es compartido por las elites y los subordinados, en el que una dinámica de lucha por el poder, caracterizada por constantes acuerdos y disputas, y por procesos de dominación e insubordinación produce consensos que, por más precario [sic] y sujeto a cuestionamiento, es crucial [sic] en términos políticos» (De la Cadena 2004).

En esta etapa, los grupos de poder se muestran incapaces de generar consensos que sean compartidos por grupos sustantivos de los sectores dominados, cosa que sí logró hacer Fujimori en la década del noventa. Este proceso ocurre, en buena parte, por la falta de intelectuales en las filas conservadoras que conozcan en profundidad la situación del país o les interese emprender esa tarea.

En todo caso, daría la impresión que tienen vagas nociones de un supuesto Perú emergente, que no va más allá de las lecturas de los textos de Hernando de Soto, en sus versiones más elementales: la necesidad de asegurar la titulación y

extender la propiedad; la importancia de la puesta en valor de los activos de los pobres y los perjuicios que causan a la economía los grupos organizados, que imponen privilegios indebidos provocando sobrecostos laborales; los cambios en la ciudad de Lima y en las provincias; y poco más. La interpretación social es un problema desatendido.

Hasta aquí parece llegar el nivel de su discurso acerca del Perú de estos días, y es probable que no se hayan preocupado siquiera de conocer en profundidad las razones de fondo que originaron la violencia política en las décadas del ochenta y el noventa. Sin una base de conocimiento previo de la realidad a la cual se enfrentan, es muy improbable que puedan desarrollar políticas adecuadas para garantizar adhesiones en una competencia electoral, por más provisorias que ellas sean. Curiosamente, también son, como Ollanta Humala, autorreferenciados.

Por otro lado, estos grupos no se han preocupado por realizar a fondo una reforma de Estado. A pesar de que en apariencia están desarrollando sus prácticas en un nuevo contexto político, parte de ellos persisten en su tradicional estilo rentista de acercarse al gobierno, aun cuando utilizan el manto de una ideología presuntamente neoliberal y abierta al mercado.

Finalmente, la CONFIEP ha tenido pronunciamientos de crítica a las conclusiones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación; se ha mostrado indiferente a los temas de derechos humanos y, en otro plano, a los efectos ambientales de algunas de sus industrias y explotaciones; y ha manifestado la necesidad de detener el funcionamiento del sistema anticorrupción, entendiendo que había que tratar de superar el pasado, olvidando los hechos, para proyectarse así a un indeterminado futuro con estabilidad y crecimiento económico. Un grupo dominante más lúcido seguramente hubiera tenido un discurso más inclusivo en lo social, más pluralista

en sus prácticas democráticas, más abierto a la discusión de ideas.

Por distintas razones, los medios de comunicación y los periodistas, y esta vez en un plano más coyuntural, han tenido también rasgos elitistas que se expresaban en la pertinaz negación de la competencia racional del adversario: en este caso, tanto Ollanta Humala y sus seguidores como aquellos que tuvieron una posición opuesta a lo que consideraban las prioridades económicas del país y los lineamientos políticos a seguir.

Se creó entonces la paradójica situación de que Ollanta Humala gana por haber sido sobreexposto a través de las críticas de estos medios y, a su vez, por retacearle, estos mismos medios, la perspectiva de hacerse escuchar, lo que probablemente, manejado con habilidad, hubiera despojado a Humala de su cultivada imagen de víctima y habría conseguido, quizá, disminuir parte de la convocatoria que consiguiera su candidatura. Al acorralarlo, paradójicamente lo protegieron. En este sentido, desempeñaron un papel fundamental, en la campaña, los rumores y el intercambio de informaciones entre los grupos más pobres, a través de la comunicación personal o del contenido de la programación de algunas emisoras locales.

La desaparición política de la izquierda

Hemos señalado también que lo que ha mostrado 2006 es la práctica desaparición, en cuanto a un efectivo respaldo electoral, de lo que es la izquierda política democrática. No es propósito de este artículo detallar las razones que explican esta acelerada decadencia. En todo caso, no puede menos que señalarse que los integrantes de estos grupos —como de otras organizaciones de centro izquierda que presentaban su propuesta al electorado—, si bien no abandonaron una tradición

radical de crítica al sistema político, económico y social, y fueron sensibles al tema de las exclusiones, en buena medida la dejaron de lado por asumir temas de menor relevancia para los grupos sociales que anteriormente los apoyaban, como, por ejemplo, los relativos a la participación y a la descentralización.

Desde esta orientación, no pudieron definirse con claridad en relación con los distintos estilos de gobiernos de izquierda que han cobrado una reciente vigencia en América Latina: desde el más confrontacional, representado ahora por los gobiernos de Bolivia y Venezuela, con algunos rasgos que caracterizan la situación ecuatoriana, hasta uno de un discurso más ordenado y orientado también al cambio en Brasil y Uruguay; en menor medida, en Argentina; y, con sus particularidades, en Chile, especialmente con las propuestas que tiene la presidencia de Michelle Bachelet.

No estaban claras las definiciones en este sentido, y a ello se agregaba una notoria falta de renovación generacional que, inadvertidamente para sus dirigentes, los hacía ser vistos como parte de esa clase política tradicional que tan severamente venía siendo cuestionada desde hacía más de una década. Hubo también deserciones en sus filas, de aquellos que formaban parte de sus grupos de élite, que disponían de algunas redes sociales relativamente significativas. Parte de sus técnicos calificados asumieron opciones más moderadas, algunas veces por legítimas convicciones y otras por sentido de oportunidad para afirmar sus carreras personales. Algunas veces también lo hicieron porque entendieron que se encontraban en un escalón superior a lo que fue su etapa de participación en el movimiento social.

En otro plano, existen un conjunto de autoridades, sobre todo en los ámbitos provincial y distrital, que en su trayectoria política tienen un pasado de izquierda, que se ubica a fines de la década del setenta y durante el ochenta, y que abandonaron

sus filas, en parte por el desorden, la división y el fraccionamiento que atravesó lo que entonces era la coalición de Izquierda Unida, situación que le restó credibilidad a todas sus organizaciones y cuyas consecuencias se mantienen hasta el momento presente. En los casos extremos, hubo también quienes pasaron a hacer política en el fujimorismo y sirvieron (sobre todo en las últimas etapas de este régimen) como operadores políticos, tratando de ganar voluntades por medio de la capitalización de su experiencia organizativa.

No debe olvidarse, además, que el discurso humalista, con el énfasis populista ya anotado, tomaba alguna de sus banderas. Por ejemplo, el rechazo al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y una política de nacionalizaciones que ponía determinados límites a la intervención del capital extranjero. El Partido Nacionalista parecía vincularse más de cerca al nuevo clima que se estaba gestando en la zona andina por la influencia de Hugo Chávez, por los nuevos movimientos sociales en la región, por la llegada al poder de Evo Morales y por las continuas insurgencias en el Ecuador.

En todo caso, un eventual gobierno de Ollanta Humala o una oposición dirigida por él planteaba demasiadas interrogantes difíciles de resolver y hasta caminos sin salida en lo que se relaciona con el compromiso de este respecto al mantenimiento del régimen democrático, el respeto a los derechos humanos, el temor de una generalizada extensión de prácticas violentistas e, incluso, la probabilidad de eventuales concesiones a quienes habían sido sus adversarios como ocurriera con Lucio Gutiérrez en Ecuador

La influencia del fujimorismo

Así como hemos visto que las candidaturas que han obtenido mayor apoyo en los ciudadanos son las de signo populista y

las que han sido derrotadas, las opciones conservadoras y, de modo mucho más severo, la izquierda política democrática, el fujimorismo pudo establecer una suerte de cabecera de playa en el Congreso (y, probablemente, en el futuro, en la sociedad), y eso hace que su vigencia para los años futuros no se encuentre absolutamente descartada.

En perspectiva, Fujimori no había perdido vigencia electoral en las elecciones de 2000, aun cuando en parte dicha vigencia se explique por las presiones previas a los comicios en los medios de comunicación y en los organismos electorales, y por el hostigamiento a los opositores. Lo cierto es que estuvo a punto de obtener un triunfo en primera vuelta sobre la candidatura de Toledo. Aunque era un gobierno corrupto, dicha corrupción consistió, fundamentalmente, en compras irregulares de armamento; en negociaciones irregulares en los procesos de privatización y en las concesiones de explotación; en beneficios indebidos para algunos ministros como Calmet o Boloña; y ya, en los últimos años, en el chantaje y la compra de los medios de comunicación o en el uso de información confidencial privilegiada para obtener ventajas personales, y en la tarea de vigilar y acosar a los adversarios, en un marco de creciente influencia del poder de Vladimiro Montesinos.

Si bien las razones que esgrimen los defensores de Fujimori no son consistentes, lo cierto es que tanto ellos como parte de su electorado han tratado con relativo éxito de marcar distancias entre quien fuera el gobernante de la década de los noventa y su principal asesor, y ello ha convencido a quienes todavía siguen añorando al gobierno anterior. En todo caso, las prácticas irregulares de Toledo, salvo contadas excepciones, se desarrollaron, sobre todo, en un sistema de prebendas y clientelismo en el conjunto de la administración pública, y en algunos contratos con el Estado, y si bien eso estuvo muy

lejos de revestir las características de lo que fue el régimen anterior, resultan particularmente visibles en la experiencia cotidiana de una parte de la población.

Por otro lado, las regiones de la selva y de la sierra centro-sur son aquellas en las que tiene vigencia abrumadoramente Humala y, en menor medida, Fujimori. Esto último quizás se deba a que se asocia a Fujimori, otra vez, con la derrota militar de Sendero, con el reconocimiento que algunos sectores hacen de los comandos político-militares, con un sentimiento de postergación que han experimentado de modo muy agudo en los años recientes y, finalmente, con el relativo éxito de algunos programas sociales.

Debemos recordar que el liderazgo de Fujimori tuvo como uno de sus rasgos característicos una sostenida penetración del Estado, de sus instituciones y de la propia figura presidencial en las zonas más alejadas del país. Sus técnicos, por lo menos en las primeras etapas no necesariamente en todos los casos, fueron operadores políticos del gobierno y se hicieron presentes realizando largos recorridos en localidades alejadas, mientras que Fujimori, por su parte, visitaba lugares a donde antes no había concurrido ningún presidente. Además, había una congruencia entre lo que se ofrecía (una pequeña obra de irrigación, proyectos de infraestructura y saneamiento) y su cumplimiento posterior. Daba entonces una sensación de coherencia y responsabilidad, aun cuando las medidas tomadas no cambiaran sustantivamente la situación de los pobladores.

Debe señalarse que, al margen de que probablemente la asignación de fondos a provincias y distritos iba en dirección contraria a una adecuada gestión descentralista, con el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) los distritos dispusieron de mayores recursos que los que tenían en anteriores gobiernos, y eso produjo cambios que parte de la población

reconoce en las sociedades locales, especialmente en los barrios populares y en los centros poblados y comunidades. Finalmente, a diferencia de otros grupos políticos (notoriamente, los casos de Unidad Nacional y de Unión por el Perú-Partido Nacionalista Peruano), los fujimoristas cuentan con una bancada coherente, en la que es muy improbable que ocurran procesos de transfugismo.

Las incertidumbres de la presente situación

Las perspectivas que se avizoran dan la impresión de que lo que caracterizará el período, por lo menos en sus primeras etapas, será la disputa entre lo que puede ser una agresiva iniciativa política por parte de Alan García, propia de su estilo de conducción, y la capacidad de Ollanta Humala de constituirse en un líder que conduzca la oposición política. En esta línea, resulta aventurado formular previsiones.

No llama la atención que en el caso de Ollanta Humala, a pocos meses de constituir su movimiento, ya se hagan sentir procesos de transfugismo o de deserción de sus filas. Ello se debe, por un lado, al reclutamiento improvisado de su personal político y, por el otro, a la inestable alianza entre el Partido Nacionalista y Unión por el Perú, que Humala utilizara para obtener su habilitación legal. Por ello, sus perspectivas tienen relación, en buena parte, con la afirmación de su liderazgo personal en esta etapa y con direcciones que sean claras e inequívocas para ajustarse a la voluntad y a las demandas del electorado que lo siguió y que reclama, a su vez, orden y cambio.

En este sentido, las elecciones municipales de noviembre de 2006 constituyen un desafío en que se juega, en parte, la suerte de este líder que, a pesar del respaldo obtenido, se encuentra lejos de haberse afirmado en su condición de tal.

Debe demostrar que es capaz de definir candidatos a los comicios municipales que, a la vez que sean de su confianza personal, tengan lazos con las regiones, provincias y distritos, y le permitan repetir, aunque sea parcialmente, los éxitos obtenidos en las elecciones de la primera y la segunda vuelta electoral de 2006.

Todo indica que durante el próximo período existirán conflictos en los ámbitos de la producción de minerales y del cultivo de coca, y exacerbadas disputas locales. Hasta ahora, estos espacios se han caracterizado por su afianzamiento territorial, su dispersión y su incapacidad de comunicarse unos con otros, y, en ellos, no se ha conseguido articular un movimiento de impugnación que trascienda lo que ocurre en determinadas coyunturas críticas. No se puede responder ahora si Ollanta Humala podrá aglutinar —bajo su intervención directa y una red de intermediarios— a la mayoría de los grupos sociales de estos espacios, proclives a reivindicaciones —maximalistas en su contenido pero de corta duración en el tiempo— e incapaces de crear un escenario social alternativo.

Cabe dudar, sin embargo, de la capacidad de endose con que Humala pueda beneficiar a los eventuales dirigentes que apoye. Salvo en el caso del APRA —y, en mucha menor medida, en el del fujimorismo y en el de Unidad Nacional—, la historia reciente del país demuestra que estas posibilidades de delegación son escasas en un cuadro de dispersión social, en el que se tiende a personalizar opciones. Probablemente, Ollanta Humala enfrente problemas que no esté en condiciones de resolver y se moverá entre la polarización y la irrelevancia, entre una perspectiva de vigencia que lo lleve a dirigir una vasta oposición en el Congreso, en las calles, en las comunidades, y un progresivo debilitamiento y desaparición política.

En una primera aproximación, Alan García se muestra con una mayor capacidad de entender lo que está ocurriendo en el país, así como las características de los movimientos de protesta y las razones que explican la desconfianza y la desafección ciudadana. En todo caso, las políticas redistributivas que puede tomar, así como aquellas tendientes a una integración al mercado internacional o a un relativo fortalecimiento del mercado interno, pueden ser resistidas por diversas orientaciones políticas y diferentes actores sociales. Por ello, puede anticiparse, probablemente, el continuo sucederse de episodios de consensos precarios que coexisten con eventuales protestas que desemboquen en represiones o enfrentamientos.

Contamos con una endeble democracia y con una extendida desconfianza de los ciudadanos respecto a sus instituciones. Esta percepción se relaciona con fallas en el sistema, que han ido apareciendo una y otra vez en esta descripción. Quizás pueda pensarse todavía en una laboriosa construcción del Estado de derecho como tarea que debe proseguirse para superar los obstáculos encontrados. En el proceso, se encontrará una sociedad discriminadora en lo social y racial, que se mostrara, una vez más, en la coyuntura electoral de 2006. En estas condiciones siguen puestas en cuestión las bases para construir una comunidad política y un espacio público democrático.

Bibliografía

LA CADENA, Marisol de
2004 *Indígenas mestizos. Raza y cultura en el Cusco*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

CONTRERAS, Carlos y Marcos CUETO

2000 *Historia del Perú contemporáneo. Desde las luchas por la Independencia hasta el presente*. Lima. Red para las Ciencias Sociales en el Perú.

GARRETÓN, Manuel Antonio; Marcelo CAVAROZZI; Peter CLEAVES; Gaty GEREFFI; y Jonathan HARTLYN

2003 *América Latina en el siglo XXI. Hacia una nueva matriz sociopolítica*. Santiago de Chile: Lom.

HERMET, Guy

2001 «Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos». En Guy Hermet, Soledad Loeza y Jean François Proud'homme (eds.). *Del populismo antiguo al populismo de los modernos*. México, D. F.: El Colegio de México.

IPOLA, Emilio de y Juan Carlos PORTANTIERO

1994 «Lo nacional popular y los populismos realmente existentes». En Carlos Vilas (comp.). *La democratización fundamental*. México, D. F.: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

LACLAU, Ernesto

2005 *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. S. a. *Democracia, pueblo y representación*. S. I.

LAVAUD, Jean Pierre

1998 *El embrollo boliviano. Turbulencias sociales y desplazamientos políticos 1952-1982*. La Paz: IFEA-CESU-HISBOL.

NEGRI, Antonio

1994 *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas a la modernidad*. Madrid: Libertarias/Prodhufo.

PANFICHI, Aldo

2006 «El comandante Ollanta Humala ¿outsider o insider?». *Coyuntura*, Lima, CISEPA, marzo-abril.

PANIZZA, Francisco

2005 «Introduction» a su edición *Populism and The Mirror of Democracy*. Londres: Verso.

PITKIN, Hanna

1985 *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

ŽIŽEK, Slavoj

2006 «Against The Populist Temptation». *Critical Inquiry*, Universidad de Chicago.

2001 *El espinoso sujeto. El centro ausente de la ontología política*. Buenos Aires: Paidós.

Chichas y limonadas, o del futuro político del país¹

Alberto Vergara

*El futuro está hecho para
desacreditar a los profetas.*

MAHOMA

¿CÓMO INTENTAR UN POCO DE FUTUROLOGÍA EN EL PERÚ? Si los marxistas que poseían el único tarot válido no acertaron una, ¿qué puedo lograr yo que no tengo bola de cristal? ¿Cómo pretender auscultar el futuro en un tiempo en que ni siquiera el presente está claro? Mala ciencia la futurología. Y sin embargo, en este artículo, intentaré explorar el futuro político del país, trataré de ver qué se viene, qué se abre y qué se cierra. No hace falta decirlo: no le auguro éxito a mis pronósticos, pero al menos intentaré moderar mi soberbia predictiva moviéndome en escenarios, aun así... no le auguro éxito a mis pronósticos. ¿No se ha encargado la historia, una y otra vez, de desmentir a quienes creían entenderla y anunciar el futuro? No me queda ninguna duda, pues, que este texto me servirá, en algunos años, para reconvencerme sobre mis sucios catalejos temporales, para recordarme cuán equivocado estaba y enrostrarme el azar de los días.

Para ensayar sobre nuestro futuro político propongo una aproximación por etapas. En primer lugar, haré un análisis de la elección de la cual ha surgido el nuevo mandato de García:

¹ Este artículo fue escrito entre el 7 y el 16 de junio de 2006.

el periodo de la concepción que, si no determina, al menos pesa en el intento por reconocer el color que tendrá la administración aprista. Para este análisis, propongo dos tipos de legitimidad de las acciones del gobierno aprista que deberán ser evaluadas antes de comenzar a gobernar. En segundo lugar, intentaré avizorar qué prometen los próximos años de García, para lo cual me moveré en distintas arenas (perspectivas para el Tratado de Libre Comercio y juego de alianzas en el legislativo). A su vez, en cada una de estas arenas, me serviré de distintos escenarios. Finalmente, evaluaré la posibilidad de un futuro sistema de partidos. Sostengo que, para que este pueda recomponerse, quienes buscan representar los intereses —tanto de izquierda como de derecha— deben volverse «nacionales», ya que en los últimos años han sufrido una radical «limeñización» que ha impedido el vínculo de representación entre ellos y las provincias.

1. Periodo de concepción

En 1985, Alan García fue una esperanza y en 2006, apenas un antídoto. Aquella vez ganó a punta de futuro y hoy llega a pesar del pasado. Entonces sedujo y hoy no quedaba otra. ¿Es verdad que van a elegir de nuevo a García?, me preguntan los amigos extranjeros. ¿No es acaso uno de los peores presidentes de la historia del país?, insisten. ¿Los libros escolares no recuerdan su catastrófico gobierno?, cuestionan indignados. A todo respondo que sí. Y ¿entonces?, reclaman airados. Entonces, respondo, ¡vayan a saber ustedes cómo, pero nos inventamos una opción peor que García! ¿Peor? Sí, peor.

Alan García estará en palacio de gobierno debido a una serie de factores. Algunos estaban en su esfera de dominio —por lo tanto, bajo una estrategia definida— y otros eran ajenos a su

voluntad y propios de la dinámica del tablero electoral. Así, clasificaré las razones que lo han llevado a palacio de gobierno en propias y ajenas. Estas últimas serán una aparición y una desaparición.

Las propias

El partido aprista tiene un candidato en forma, y Alan García, un partido en forma. En Brasil dirían: «¡Nem feijao com arroz!». El 2001, cuando el APRA resucitó de una década para el olvido, el comentario general fue que aquello no era un partido. Solo con el líder *pico de oro* habían vuelto a la escena política. Si Fujimori era la locomotora de cualquier partido, García hacía lo propio con el APRA. La ecuación no era descabellada. En 1995, el APRA, como todo el resto de partidos, no había obtenido el 5 por ciento que le permitía mantener su inscripción legal en el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), pero cuando el líder volvió del exilio, consiguió el 25 por ciento de los votos y pasó a la segunda vuelta. Luego, era evidente de quién dependían los resultados apristas.

Ahora bien, tampoco es tan simple. Las elecciones regionales y municipales de 2002 demostraron que el APRA era el único partido con cierta presencia. Ganó la mitad de los gobiernos regionales y, en el ámbito distrital y provincial (donde realmente se ve la fuerza o debilidad de los partidos), obtuvo mejores resultados que todos los otros. Mientras Unidad Nacional solo consiguió 6,7 por ciento en el ámbito provincial, el APRA se hizo del 17 por ciento de la votación, y en el ámbito distrital también obtuvo los mejores resultados (el 11,4 por ciento frente al 8,6 por ciento de Somos Perú, el campeón de los municipios). Así, en estas elecciones no cabía decir que el APRA existía gracias a García, ni imaginar un posible «endose». Aquellos votos eran los de una organización.

Por otro lado, el resultado obtenido por García en las últimas elecciones generales es similar a la geografía clásica del voto aprista: sólido en el norte, peleándola en Lima, esquivo en el oriente, rechazado en el sur. De esta manera, concluyo que el peso del partido es radicalmente importante en la victoria de García y, al mismo tiempo, que la victoria del APRA se debe, en gran medida, al hecho de contar con un buen candidato. No se trata de una tautología ni de una obviedad. Si García intentase participar en las elecciones sin el APRA (como tantos líderes latinoamericanos han hecho respecto de su partido de origen; Uribe o Caldera, por ejemplo), es improbable que su candidatura tuviera la fuerza que tiene ahora. Y el APRA con otro candidato tampoco recibiría el apoyo que ha obtenido en las últimas elecciones. Así, el matrimonio es inmejorable. Alan García tiene un partido en forma (*tout court*, un personero hasta en la última mesa de votación) y el APRA tiene un candidato trejo y trajinado.

Las ajenas

Sostengo que García llegó a la segunda vuelta a causa de dos fenómenos paralelos: la desaparición de la candidatura del ex Presidente de la República Valentín Paniagua y la aparición de Ollanta Humala. Sin estos dos fenómenos, García hubiera dormido los próximos cinco años en su casa de Chacarilla y no en la de Pizarro. Conjeturemos los dos siguientes análisis en una imaginada derrota de García en las últimas elecciones. El primero juega con dos variables: la aparición de Humala y la presencia sólida de don Valentín Paniagua. El segundo asume la no aparición de Humala.

1. La candidatura de García naufragó porque no supo qué hacer frente a la irrupción de Ollanta Humala. Con la firme candidatura de Valentín Paniagua cubriendo el centro político del

país, Alan García quedó en una situación incómoda. No era ya la candidatura de izquierda, no tenía cómo conseguir votos del centro y, para colmo, ya que no levantaba en las encuestas, algunos de sus electores decidieron hacer uso de un voto útil apoyando a Paniagua para impedir que Lourdes Flores pasase a la segunda vuelta.

2. García ha sido derrotado de idéntica manera que en 2001. En la segunda vuelta, García no tenía hacia donde crecer y los votantes de Lourdes Flores, al no contar ya con su candidata, prefirieron la candidatura de centro (el nombre es lo de menos), que estaba más cerca de sus planteamientos. Queda demostrado que seguir apostando por una retórica contra los *services* no trae réditos y que García estará perdido mientras el sistema de segunda vuelta siga en pie.

Cualquiera de estos escenarios era posible. Solo fue inviable ante la aparición de Humala y la desaparición del ex presidente Paniagua. Por un lado, Humala convirtió a García en el bueno del salón. En 2001, García cubría el espectro revoltoso, era quien peroraba las más duras críticas hacia el modelo económico. En estas elecciones, ese ámbito fue cubierto por Ollanta Humala. Tras los primeros síntomas de un crecimiento importante en la candidatura nacionalista, muchos analistas fueron certeros: esa candidatura debilita a García. Desde luego que la debilitaba... a condición de que hubiera alguien en el centro. Si hubiera existido tal candidatura, García podría haber quedado en un limbo complicado. Sin embargo, tal cosa no ocurrió, pues la candidatura de Paniagua ya había empezado a hacer agua y —tras el hundimiento definitivo— el centro quedó vacío. No intento decir que Valentín Paniagua hubiera sido necesariamente quien pasase a la segunda vuelta, pero era el llamado a ocupar ese espacio. Sin embargo, su candidatura tuvo desde el inicio serios problemas de identidad. Si Tito

afirmaba que en Yugoslavia él era el único yugoslavo, don Valentín podría decir que, en el Frente de Centro, él era el único de centro. Una plancha presidencial formada por un ex PPC y un ex Unidad Nacional no era la mejor estrategia para convencernos del «centrismo» de su candidatura. Así, no es únicamente la aparición de Humala la que posibilita el fortalecimiento de la candidatura aprista, sino la aparición de Humala y la desaparición de quien representaba el centro político.

Propias de nuevo

Con el escenario reconfigurado había que adecuarse, y García no se equivocó. Situado en el centro político más por azar que por voluntad, el reto era pasar a la segunda vuelta, dejando en el camino a Lourdes Flores. Todo el APRA enfiló sus baterías contra la candidata de los ricos... y la idea caló. El 40 por ciento de los votantes de Lourdes Flores que emigraron hacia otra candidatura afirma haberlo hecho porque se dio cuenta de que era la candidata de los ricos.

En las democracias, el votante promedio es un moderado. En situaciones normales, el elector no está interesado en ser identificado con alguna doctrina específica y pura, sino con opciones que sean moldeables, que tengan lo bueno de aquí y lo de allá también. Alan García se benefició de esto al ser el moderado del tablero y pudo afianzarse gracias al sistema de votación de dos vueltas (no olvidemos que en un sistema parlamentario Humala sería nuestro primer ministro; las reglas también hacen la elección). Quiero señalar los tres ejes fundamentales desde los cuales se articularon los debates y sensaciones más importantes en esta campaña y cómo, en cada uno de ellos, García fue —gracias a los factores señalados arriba— quien se ubicó siempre en esa zona gris y central donde los votantes respiran tranquilos.

En primer lugar, el eje institucional. En cualquier encuesta, uno encontraría que el candidato más considerado con el sistema constitucional era Valentín Paniagua y que el que más ganas tenía de estrellarlo contra la pared era Humala. Y Alan fue el moderado: ni tan «achorado», ni tan *cojurídico* en la sensación popular.

En segundo lugar, el eje económico. Lourdes Flores era la candidata del modelo que engorda las billeteras de arriba y apenas los monederos de abajo, al mismo tiempo que Humala declaraba amor por la nacionalización en calles y plazas. Y Alan fue el moderado: Tratado de Libre Comercio (TLC) pero con retoques, sin dólar MUC pero con Banco Agrario.

En tercer lugar, un eje más cultural. Lourdes Flores era la candidatura abierta, globalizada, casi diría posnacional (de allí sus resultados en el exterior), Humala representaba el incabado modelo nacional, los ojos hacia adentro. Y, otra vez, García fue el moderado: el aprismo tiene desde siempre la vocación internacional pero a la vez tiene proyecto de Estado-nación.

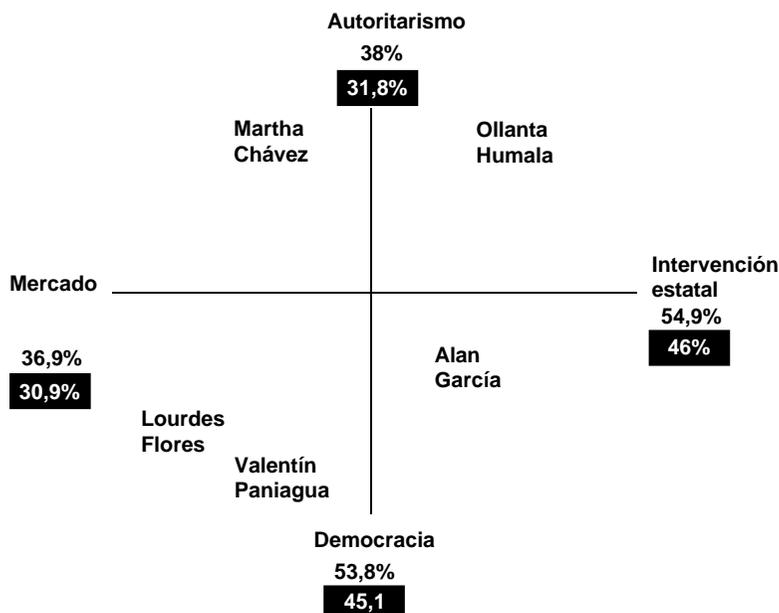
Así, García (como Belaunde o como Toledo) se impuso por ser chicha y limonada.

Para concluir esta parte, quisiera señalar que Alan García será Presidente del Perú por las razones señaladas hasta aquí y no —como rueda y rueda por la avenida del sentido común— a causa de desmemoriados ciudadanos o, peor aún, por la irracionalidad de los electores.² Grafiquemos los resultados de la

² El primero de abril, una encuesta de la Pontificia Universidad Católica del Perú señalaba que el porcentaje de gente que de ninguna manera votaría por Alan García alcanzaba el 56 por ciento. La única candidata que lo superaba era Martha Chávez con 69 por ciento. El motivo esgrimido para este rechazo se fundaba en su desgobierno durante el periodo 1985-1990. El porcentaje obtenido en esta primera vuelta (20 por ciento del padrón electoral) es un voto de la comunidad aprista que, con buena o mala memoria, marcó la estrella. Así, Alan no está en esta segunda vuelta por la fortuna de contar con ciudadanos desmemoriados.

primera vuelta en una matriz con los cinco principales candidatos y sus posturas según el ámbito económico e institucional.³

Votos emitidos y votos válidos según postura de los candidatos en los ámbitos económico e institucional



N. B.: Las sumas de votos emitidos aparecen en recuadro; las otras corresponden a los votos válidos.

³ He construido esta matriz a partir de las percepciones que los candidatos tienen en la población y no a partir de lo que *en realidad* son. Por tanto, esta matriz tiene sus bemoles, fundamentalmente para los casos de Martha Chávez respecto al eje económico y de García respecto al eje institucional. En el caso de la primera, estos se dan porque es heredera de las percepciones del gobierno de Fujimori, y este era uno de amplio asistencialismo hacia abajo y percibido como uno de libre mercado en los sectores altos. En todo caso, me parece que la vertiente asistencialista no la convierte en una candidata que desafíe el modelo económico y, por eso, la he mantenido del lado del mercado, aunque más cercana hacia la división con el intervencionismo. En el caso de García, porque este no es percibido como un demócrata en todos los sentidos

La principal conclusión que deja este gráfico es que la población deseaba con mayor énfasis una opción democrática (53,8 por ciento) y una mayor participación estatal en la economía (54,9 por ciento). El único candidato que se ubicó en el cuadrante que recoge esas dos vertientes durante la primera vuelta fue Alan García. Luego, ya que contamos con electores racionales, vale decir, que preferirán la opción que satisfaga de mejor manera sus deseos, votaron por García en la segunda vuelta. De hecho, el porcentaje obtenido por García en la segunda vuelta es muy similar al de las opciones «democracia» e «intervención estatal». Así, Alan García no será presidente debido a que cuenta con una población de desmemoriados, menos aún por la irracionalidad de los votantes. García será presidente *a pesar* de la buena memoria de los peruanos y porque el electorado responde a una racionalidad electoral verificable.

2. Partida de nacimiento

El principal problema político que encuentra la nueva administración aprista es el de la legitimidad de las políticas que llevará a cabo. La de su autoridad proviene de unas elecciones limpias, pero hago alusión a un segundo nivel de legitimidad: el de aquella para realizar acciones de gobierno. Ahí la situación es mucho menos clara. ¿Esta legitimidad debe descansar sobre una lectura de todo el proceso electoral? O, más bien, ¿debería descansar sobre una lectura de la composición del voto que García obtuvo en la segunda vuelta?

de la palabra. Durante su gobierno hubo una represión cruenta, con violaciones sistemáticas de los derechos humanos, y durante la reciente campaña tuvo expresiones que buscaban ganarse a los electores descreídos de la institucionalidad («Voy a cerrar el Congreso...»). Aún así, sigue siendo un candidato instalado en el sector democrático del *cleavage*, pero más cercano al autoritarismo que Lourdes Flores o Valentín Paniagua.

Por un lado, está la opción fundada en el contexto, que llamaré, valga la redundancia, «contextualista». Esta ha sido defendida en sendos artículos del 7 de junio por Mirko Lauer, Nicolás Lynch y Santiago Pedraglio, quien tituló su columna «Prohibido voltear a la derecha». La idea es que García debería leer la elección en su conjunto y hacer un gobierno de centro-izquierda, pues es lo que demandaría gran parte de la población, «al menos el 70% del electorado», asegura Lynch. De esta manera, la legitimidad para actuar del gobierno aprista se asienta sobre *sus* votos y sobre los de quienes votaron —claramente— contra él. En otras palabras, aun cuando Humala tenía más votos que el APRA en la primera vuelta, la legitimidad de García se asienta en la suma de ambos bloques. Luego, no debe juntarse con la derecha de ninguna manera y, más bien, «el espacio para los acuerdos puntuales [con el humalismo], incluso electorales cuando avance el año, está allí».⁴ En resumen: importa más la lectura ideológica de los votantes que a quién le dieron, en la práctica, su voto.

Por otro lado, está la opción fundada en la legitimidad que brinda la composición del voto de García. García tuvo unos electores y Humala, otros. La responsabilidad primera estaría con los electores de cada quien. Desde esta óptica, García ha obtenido en la segunda vuelta más del doble de lo que consiguió en la primera y, por lo tanto, *su* electorado debería tener alguna consideración programática. Dado que esta votación provino básicamente de la derecha (¿no sería mejor decir de Lima?), su gobierno no podría orientarse hacia la izquierda sino hacia el centro-derecha. En resumen: importa más quién le dio su voto a García que la lectura ideológica de la votación.

Ambas lecturas son legítimas. Me parece un abuso de «moralina» etiquetar una opción como más democrática que

⁴ Lauer, Mirko. «Votos prestados». *La República*, 7 de junio, 2006.

la otra. La discusión de este tema es fundamental, pues la legitimidad de los actos de gobierno provendrá de la salida que se dé a esta disyuntiva. Es cierto que buena parte de la población ha preferido opciones que —en distinta medida— condenan el modelo económico. Pero no es menos cierto que García será presidente gracias a los votos de quienes —en distinta medida— lo respaldan. No me parece un dilema fácil de resolver. En realidad, para Nicolás Lynch o Mirko Lauer es fácil de resolver porque en sus columnas pareciera que ser de derecha (votar por Lourdes Flores) es inmoral. Columna tras columna leemos la misma idea: la derecha son cuatro amigos haciendo buenos negocios con el Estado y empobreciendo al pueblo día tras día. Y claro, desde esa óptica, ¿qué consideración se merecerían los votantes de derecha? Sin embargo, la realidad no es tal. En primer lugar, el número de votantes de Flores y García en la primera vuelta fue casi el mismo. En segundo lugar, muchos de quienes hemos votado por Lourdes Flores quisimos impedir la triste segunda vuelta que hemos vivido. No lo conseguimos. En tercer lugar, cuando decidí mi voto me interesaba una opción que representara mejor que sus oponentes la institucionalidad y un sistema económico que ha dado resultados en muchos sectores del país. No me empujó ni el ánimo de saqueo, ni he sufrido una lobotomización por parte de la televisión al servicio de los poderosos. Soy apenas un elector que cree que los beneficios de la democracia y la apertura económica pueden llegar a la población más necesitada y que eso no sucederá ni mirándonos el ombligo con Humala, ni poniendo más zonas francas o un megapuerto en cada departamento de la costa, como propone el plan de gobierno aprista. Por tanto, ya lo dije, el dilema no me parece de fácil solución.

Hagamos números con la matriz que utilicé al final de la primera sección. Si algo está claro, es una opción de crítica

al modelo económico, así como una defensa del sistema constitucional. Empecemos por los números. Esta vez trabajaremos con los votos emitidos y no con los válidos, ya que eso nos permite saber qué quiere la población y no el sistema electoral. La primera constatación es que el 46 por ciento del lado intervencionista no se parece en lo más mínimo al 70 por ciento que, dice Lynch, habría apoyado esta opción. Incluso si le agregamos el 1,2 de la izquierda, seguimos lejos. Más aún, incluso en votos válidos no hay forma de llegar a tal número, salvo que sumemos, como alejados del libre mercado, a los votantes de Paniagua, Lay, Martha Chávez y, bueno, ya puestos a sumar, ¡agreguemos unos cuantos de Lourdes también!

Ahora bien, pasemos a una dimensión más cualitativa. Mientras que se puede afirmar con claridad que el elector de García (en primera vuelta) es demócrata y, más bien, desconfiado del mercado por sí solo como asignador de recursos, no se puede afirmar lo mismo del votante de Humala. Este elector no es orgánicamente autoritario y keynesiano. El factor autoritario es mucho más importante en la conformación del voto nacionalista que una concepción económica determinada. ¿Los indicios? Las encuestas. Según la encuesta nacional del 28 de mayo, realizada por Apoyo, cuando se preguntó por la percepción de los candidatos en relación con ciertos rubros, Humala solo era percibido de mejor manera que García en los rubros de corrupción y seguridad ciudadana. Y, a pesar de que la intención de voto de Humala en dicha encuesta era de 48 por ciento, solo el 20 por ciento afirmaba que con él habría más democracia; por tanto, la diferencia (más del 50 por ciento), lo que prefería, era un autoritarismo. Así, es evidente que el punto fuerte de Humala según su electorado no es, básicamente, el plan económico ni su estrategia para combatir la pobreza. No es, claramente, el eje económico el que determina al votante de Humala. El componente de autoritarismo ha

jugado un papel bastante más clave que la heterodoxia de sus técnicos de última hora. Alegrémonos, ha dicho Carlos Iván Degregori, de que la radicalidad que comparten los votantes de Humala ha desfogado por una vía democrática. De este modo, no es que aquellos votantes pensarán fundamentalmente en términos económicos, sino en alguien con los pantalones bien puestos... y les da lo mismo si se los pone empezando por la pierna izquierda o derecha.⁵

Por tanto, el régimen que nace no tiene, pues, una partida de nacimiento ideológicamente definida; deberá construirla paso a paso. Lo más probable es que no asuma una de las dos legitimidades reseñadas —bien la «contextualista» o bien aquella asentada en sus votantes—. Lo más probable es que intentará ser chicha y limonada.

3. Escenarios futuros

Tratado de Libre Comercio

Sería ingenuo pensar que el futuro político del país comienza el 28 de julio. El futuro ya comenzó. Lo que haga o deje de hacer este Congreso ya está vinculado y determinado por el nuevo momento político. De este modo, el TLC es un tema fundamental de este nuevo momento político, que por astucias diversas puede ser resuelto en esta legislatura o postergado para la siguiente.

Imaginaré, entonces, un primer escenario, en el que el TLC es ratificado por el presente Congreso. La movida tiene sentido. Alejandro Toledo queda immortalizado en una foto con George

⁵ Además, se sabe que un buen porcentaje de los votantes de Humala son quienes habían votado por Fujimori muchas veces y aquellos que, seguramente, de estar Fujimori en esta elección, habrían dudado entre el comandante y el prófugo, a pesar de representar opciones económicas claramente distintas.

Bush y parte de vacaciones pensando en 2011. El fotógrafo es García; se le escapó la figuración, pero se le reconoce el arte. Sabe lo que hereda. No hereda unos ahorritos tristes como aquellos dejados por Belaunde (pero dilapidados con alegría); recibe un negocio recién inaugurado y listo a dejar ganancias como ocurrió con el ATPDEA. Así, el APRA podría permitir que este Congreso firme el TLC... El entusiasmo lo dejará en casa, pero eso es lo de menos.

Este escenario, como todos, está fuertemente influido por las elecciones regionales y municipales de noviembre. Perú Posible no tiene ninguna esperanza en esas elecciones, de tal forma que firmar o no firmar el TLC es lo de menos (le importa a Toledo, que es distinto). En cambio, por el lado del APRA, es crucial. El APRA vive de mantener la ilusión de su nacimiento revolucionario. No importa que su actividad política a lo largo del siglo demuestre que siempre se ha comportado pragmáticamente, aliándose y desaliándose según la música que le tocaban; importa prolongar el mito del Haya incendiario. Las bases comulgan cada mañana que el APRA es por naturaleza un partido de izquierda. El mito sirve en tiempo de elecciones y obstruye en tiempos de gobierno. ¿El APRA antiimperialista apoyando sin chistar un pacto con el Imperio? «Sin problemas», responde el observador; «nunca», contestan algunos militantes. De tal forma que para que el mito no sea cuestionado y mantener a la militancia tranquila no viene mal que sea Toledo quien lo firme. Así, durante la campaña de noviembre no deberá responder a las acusaciones de haber firmado el TLC, de traicionarse.

En segundo término, imaginemos que el TLC es ratificado por el siguiente Congreso. Quien lo impulse no será, entonces, la otoñal bancada de Perú Posible sino la aprista recién estrenada. La diferencia no es menor. El tema polariza. Firmarlo

implica encabezar un movimiento en el Parlamento, secundado por Unidad Nacional, Perú Posible, los centristas: en una palabra, con los perdedores de la elección de 2006. Por otro lado, García gana la figuración y el apoyo americano. Tampoco es una mala jugada. En un momento en que los Estados Unidos han perdido su influencia sobre el continente (*bye, bye, Monroe*), García puede ser el líder continental que siempre quiso ser... al servicio de los Estados Unidos pero líder continental al fin. Simbólicamente, como están las cosas, para los Estados Unidos puede ser más rentable construir una vía socialdemócrata de oposición a Chávez que apostar a la figura de Uribe, fácilmente asimilable en su «mandonería» al Presidente venezolano. Esta opción no parece una buena jugada de cara a las elecciones regionales y municipales pero puede ser buena pensando en el 2011, cuando los beneficios del tratado se hayan sentido.⁶

Estos dos escenarios tienen un punto en común: aprobar el TLC será el detonante que Humala espera para reingresar al mundo mediático-político. Es importante notar que Humala estrena una condición desconocida hasta hoy: el *outsider* perdedor. Belmont, Fujimori, Toledo (y otros en el ámbito internacional), eran *outsiders*, pero, sobre todo, eran los vencedores en sus respectivas elecciones.⁷ ¿Qué es un *outsider* sin elecciones a la vista en las cuales participar? No mucho. Humala no tiene a qué postular en las elecciones de noviembre. En un país descentralizado podría intentar el gobierno regional de Arequipa o Puno, pero aquí tal opción no sirve para nada.

⁶ En este segundo escenario, dejo de lado la cuestión de si UPP-PNP continúan juntos o se desmembran en varios grupos. Lo importante es que el APRA se alía con los partidos.

⁷ Sobre *outsiders* en América Latina véase Meléndez, Carlos. «El fenómeno del *outsider* en América Latina». *Quehacer*, n.º 158, febrero de 2006.

Humala como presidente regional de Arequipa, por ejemplo, tendría unos quinientos setenta millones de soles para gastar, de los cuales quinientos se le irían en gasto corriente. Conclusión, nada para hacer y demasiado capital político que perder. Así, las elecciones regionales y municipales no le sirven de mucho. Otra opción sería organizar un movimiento electoral. Sin embargo, los *outsiders* (y más si provienen del mundo militar) luchan cuerpo a cuerpo, no coordinan los planes o estrategias que otros líderes partidarios cosechan. Entonces, luego de noviembre, a Humala no le queda —ahora sí, definitivamente— ninguna elección a la vista. A los políticos sin sartén por el mango les queda la arena parlamentaria y mediática para existir. Si Alan ha podido sobrevivir estos años sin poder, es porque tiene un partido político que funciona coherentemente en el Congreso pero, además, porque se lleva bien con los medios: aparece, explica, habla, sonríe. Y Humala lo que sabe es arengar. Y si en tiempos electorales aquello inflama a unos cuantos, sin elecciones sirve de poco. Ser el líder de la oposición bajo regímenes parlamentarios es simple: se enfrenta al primer ministro con frecuencia en el Congreso. En un sistema como el nuestro, Humala no tendrá más Parlamento que la televisión. Ahí hay que ganarse el derecho a ser oído por el oficialismo. Humala con su impronta vocal de militar no parece el mejor ejemplo de aquel que pueda sobrevivir a tal escenario.

Un tercer escenario respecto del TLC: aquel donde no es aprobado. Improbable pero verosímil. Bajo este supuesto, el APRA prioriza no abrir un flanco a la revuelta humalista y prefiere ganar largamente las elecciones regionales y municipales, al mismo tiempo que mantiene calmada a la propia militancia. Englobada en la retórica de una mejor renegociación futura, el TLC queda como Camisea en los ochenta, a la espera de la fortuna futura. García, bajo este esquema, confía en que

los precios de los minerales se mantendrán altos y que, por lo tanto, las tasas de crecimiento podrán también mantenerse durante los años venideros sin el TLC. Un ministro de Economía le avisa que los últimos informes del Banco Mundial opinan lo contrario y que, en ese caso, las cuentas se pondrán en rojo, pero García con la mirada lo manda a cerrar la puerta y traer café.

Hay un cuarto y probable escenario. El TLC se aprueba en el siguiente Parlamento con el APRA a la cabeza, secundado por un grupo grande, escindido de Unión por el Perú (UPP)-Partido Nacionalista Peruano (PNP). García no se pierde la foto y, al mismo tiempo, no le debe favores a los partidos políticos más orgánicos. Considera que, con un grupo de nacionalistas aprobando el TLC, «limpiará» la imagen del pacto y que, con ello, moderará las opciones de revuelta en el sur. Lo que queda claro en esta opción es que quienes firman con el APRA no son más que oportunistas que recibirán pueriles beneficios a cambio de su sumisión. Esta opción está vacía de contenido programático, aparece como producto no de negociaciones entre diferentes posturas sino del más descarado interés personal. Por lo tanto, conociendo nuestra clase política, es muy probable.

Cerremos el TLC. Como ya he explicado, la identidad ideológica de este gobierno no es evidente. Puede primar una de las dos visiones mencionadas al inicio: bien la «contextualista», bien la de los votantes. La segunda opción planteada en estos diferentes escenarios —aprobar el TLC con el APRA a la cabeza de una alianza con los otros partidos en el próximo Parlamento— respondería a la legitimidad de *sus* votantes. El APRA asume un gobierno de centro-derecha sin ambigüedades, cuenta con el favor de los medios y prioriza hacer un control de daños en las elecciones regionales y municipales antes que dejar el TLC.

La tercera opción (no firmar el TLC) responde a la legitimidad «contextualista». García asume un gobierno de centro-izquierda. Hace caso a sus palabras más radicales durante la campaña. Ya le tocó gobernar con Sendero Luminoso y no quiere ni imaginarse lidiando con una suerte de Emiliano Zapata en el sur. Así, la opción «contextualista» mezcla en distintas dosis el convencimiento contra el TLC y el miedo a las reacciones que su aprobación podría traer.

La primera opción es la más probable y razonable. El TLC se firmará antes de la asunción de García con el actual Congreso. Es la más probable, porque, en un esquema de racionalidad política, García obtiene los beneficios del asunto en cuestión y minimiza los efectos contrarios. Humala intenta algunas revueltas, los frentes regionales recuerdan épocas pasadas y los reservistas de Antauro también se animan. García asume que la primera represión deberá hacerla Toledo, quien lleno de moral por la sonrisa de 32 puntos que le regalan las encuestas, se lanza a reprimir como un cruzado del libre comercio. García, como en todo el proceso, se mantiene al margen, incluso suelta críticas. Para cuando asume la presidencia, los críticos intelectuales al TLC ya están desgastados y la firma es un *fait accompli*.

El cuarto escenario también es probable. A diferencia del anterior, García quiere obtener el rédito político directo de la firma y, al mismo tiempo, formar un pacto en el Legislativo con costos muy bajos, ya que los aliados son débiles en estructura y paupérrimos en ideas.

Ambos escenarios no recogen ni la legitimidad «contextualista», ni la de los votantes de García, el primero porque se firmaría con un Congreso que proviene de otra elección y el segundo, porque, aunque programáticamente se acercaría a la derecha, los votos necesarios para la ratificación los recogería de aquello que fue el proyecto nacionalista. En pocas palabras,

ambas opciones son chicha y limonada frente a las dos formas de legitimidad explicadas.

En cualquiera de los dos escenarios, el APRA debería comprender que su gobierno debe dedicarse a hacer lo que el gobierno de Toledo no ha hecho: política. Y en el tema del TLC es absolutamente prioritario. El TLC no es un tema económico, tampoco político. Es un tema de economía política. Mal hará el APRA si solo oye a los sobrevivientes de la guerra fría, que se oponen a toda costa. Mal hará, también, si solo escucha los números que le alcanzan los tecnócratas que creen que Emiliano Zapata es un *fast food Tex Mex*. El país necesita el TLC; sin embargo, le hace falta como instrumento de política estatal y no como necesidad presupuestal.

El Congreso

Desde el 9 de abril, el tema de las alianzas en el Congreso se instaló en todas las mesas de conversación. Sin embargo, sin conocer al ganador de la presidencia, la empresa era muy complicada. Aun así, al día siguiente de la primera vuelta, mis alumnos de Introducción a la Ciencia Política y yo estábamos de acuerdo con que, si Humala perdía la segunda vuelta, *su* multitudinaria bancada perdería el posesivo, vale decir, dejaría de ser *suya*. Lo mismo, hay que decirlo, podía pensarse, con menor seguridad, de otras bancadas.

El tema recurrente es la alianza de gobierno que hará García a partir del 28 de julio. Que Ollanta Humala la hubiera hecho con los fujimoristas me parece elemental. Menos obvia es la postura que deberá tomar el partido aprista. De nuevo, haré este análisis considerando distintos escenarios.

En el primer escenario, el APRA hace una alianza de gobierno con los partidos políticos sólidos (¿menos débiles?): Unidad Nacional y el Frente de Centro. Bajo este supuesto, el

APRA contaría con 58 votos y, para cada elección importante, debería buscar los tres votos restantes entre las otras agrupaciones. Aritméricamente es un número peligroso e idéntico a la precaria mayoría que ha acompañado a Toledo durante su mandato. La alianza Perú Posible-FIM alcanzaba siempre ese número, y, para cada elección importante, Ferrero debía regalar el oro y el moro (celulares y vicepresidencias, se entiende) para conseguir la real mayoría. Por lo tanto, esta alianza es endeble. La opción de incluir más partidos en ella (Perú Posible y Renovación Nacional) solo generaría complicaciones. Un pacto con cinco partidos trae problemas hasta en los regímenes parlamentarios. Entonces, esta opción podría generar una crisis al interior de la alianza de gobierno.

En términos ideológicos, este escenario supone que García opta por llevar a cabo un gobierno de centro-derecha. Sería una opción clara, que blinda el flanco de ataques por ese sector. Con este pacto, solo debería preocuparse por neutralizar los ataques desde el frente nacionalista. Sin embargo, es una alianza que polariza demasiado. Convertiría a su gestión en una eterna campaña como la vivida para la segunda vuelta. Por otro lado, los costos de negociar con partidos orgánicamente más fuertes e ideológicamente más sólidos son grandes. Esta alianza implicaría una definición certera y cerrada sobre la identidad del gobierno. Podría ser una alianza estable y duradera. Ahora bien, que la alianza sea estable y duradera no traslada esos atributos al gobierno globalmente.

En un segundo escenario, el APRA decide hacer una alianza de gobierno con las fuerzas upepistas o nacionalistas. Al estudiar el mapa político, entiende que la mejor manera de darle estabilidad al país es agruparse con los nacionalistas, que han sido la voz del hartazgo. Lima nunca se rebelará, piensa García, de tal manera que debemos tener de nuestro lado a

quienes representan a los que sí pueden hacerlo. Es una alianza programática de izquierda. García concluye que será menos costoso tener a los medios en contra que al sur del país.

La aritmética de esta alianza es simple. El APRA y la bancada nacionalista generan una amplia mayoría en el Parlamento, entonces el primero no tendrá que salir en búsqueda de unos cuantos votos en cada elección importante, los tendrá asegurados. Esta alianza cumpliría con maximizar la cuota de poder que los partidos suelen desear a la hora de formar alianzas, vale decir, no les interesa compartirlo con muchas agrupaciones, ya que eso se traduce en cargos y parcelas de poder para agrupaciones que no han conseguido gran cantidad de votos. Sin embargo, no es seguro que Humala y los nacionalistas quieran ser asimilados al gobierno. Considero que este escenario va de la mano con la no aprobación del TLC, situación que —ya lo dije— me parece la más improbable. Un partido (un líder) que obtiene réditos por su radicalismo no suele estar interesado por una asimilación al *establishment* político y, menos aún, al partido de gobierno. Así, esta alianza es difícil de conseguir por ambas partes. Por un lado, el APRA tendría que lidiar con una bancada que es bastante más grande que la suya y, por el otro, es posible que a esa bancada no le conveniga ser etiquetada como parte del gobierno.

En tercer lugar, imaginemos el escenario más improbable. El APRA no consigue hacer una alianza en el Congreso. A causa de una mala negociación en el tema del TLC o por un escándalo de corrupción, por una mala gestión económica o por revueltas en el sur, el gobierno se aísla y no consigue generar la estabilidad necesaria en las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Creo que no debemos descartar este escenario, en primer lugar porque no sería novedoso para nuestra historia republicana tan dada al *déjà-vu*; y, en segundo lugar, porque la ambición de los actores políticos, llegado el momento, puede

llevarlos a boicotear al gobierno. Los políticos de oposición que estarán en el Parlamento lo harían con la esperanza de pasar al Ejecutivo en unas nuevas elecciones y aquellos que quedaron fuera en las elecciones de 2006 actuarían con la esperanza de volver al hemiciclo. No nos sorprendamos tanto si ocurriese este escenario.

En cuarto lugar, propongo el escenario que considero más probable. UPP-PNP se vuelve una suma de facciones y Unidad Nacional traslada al Congreso sus pleitos extralegislativos sin un liderazgo capaz de llamar al orden (a Antero no lo escucha nadie, Lourdes no le habla a nadie). El grupo parlamentario Acción Popular-Perú Posible-Renovación Nacional es aritméticamente irrelevante, de tal forma que el APRA tampoco le presta atención. La lógica que prevalecería es la siguiente: si en el Perú no hay partidos, ¿por qué deberíamos actuar como si existieran en el Congreso? El APRA sabe que es el único partido que entre 2001 y 2006 no perdió un solo congresista. ¿Por qué creer que los próximos cinco años serán distintos? Así, no armaría una alianza de carácter partidario en el Legislativo sino con grupos y escisiones de distintos partidos.

La racionalidad de esto descansa en que es más factible y menos costoso negociar con grupos recién integrados (en definitiva, con individuos sin mayor organicidad) que con grupos cohesionados y, por lo tanto, exigentes a la hora de negociar sus legítimos intereses. Es mucho más fácil tener de aliados a un buen número de congresistas desafiliados de UPP-PNP, sin mayor experiencia parlamentaria, que a un grupo con mayor recorrido. Y, sin embargo, ambas opciones ofrecen la misma cantidad de votos. En el terreno ideológico, esta alianza también es más cómoda. El APRA no será acusada de *vendepatria*, ni de hacer pactos con *cuasisubversivos*. ¿Y cuál será la ideología de este pacto de gobierno? Ninguna, desde luego. Permitirá privatizar si hay que hacerlo o reimplantar el Banco

Agrario. Chicha y limonada, una vez más. Pero sobre todo, es una alianza que le permitirá al APRA hacer lo que le venga en gana. No tengo la más mínima esperanza en que los individuos que componen UPP-PNP una vez que trabajen con el APRA vayan a tener algún tipo de ideario o capacidad de negociar nada frente a la bancada aprista. Esta alianza será la versión 2006-2011 de la alianza Perú Posible-Frente Independiente Moralizador del periodo 2001-2006. Como Toledo, García asumirá que es mejor trabajar con estos grupos sin ideas, que a cambio de una embajada o la presidencia de una comisión, votan por lo que sea. La diferencia (¡ay!, la diferencia) es que la alianza de Toledo no solo era ideológicamente débil sino, fundamentalmente, aritméticamente débil. A cada votación importante debía negociar y conseguir los votos que le faltaban. La de García sería ideológicamente débil y aritméticamente fuerte (más fuerte aún si en algún momento decide sumar a los fujimoristas, que tienen un pliego de demanda única, fácil de satisfacer y a cambio de lo cual harán cualquier cosa).

Un último elemento que distorsionará estos escenarios posibles es el proceso electoral de noviembre. Si uno tiene en cuenta esto, las combinaciones se multiplican. Imaginar distintos escenarios para esto resulta ocioso y asumo que los escenarios arriba mencionados serán los importantes, sobre todo, luego de las elecciones de noviembre, vale decir, durante la mayor parte del gobierno aprista.

Cierro la página legislativa. De igual manera que en lo reseñado para el TLC, cada uno de los escenarios descritos descansa en la elección que haga el APRA respecto de la legitimidad de sus acciones de gobierno, bien la «contextualista», bien la de los votantes.

El primer escenario planteado (aquel en el que el APRA hace una alianza con los partidos ubicados a la derecha, como propuso Vargas Llosa, digamos) responde claramente a una

legitimidad de los votantes. García opta por una correlación Ejecutivo-Legislativo que recoge el sentimiento expresado en su votación durante la segunda vuelta. En un país con partidos, nadie se escandalizaría con esta opción. Esta alternativa tiene la ventaja de estar constituida por partidos y no por individuos dispuestos a todo por celulares y vicepresidencias. Por otro lado, también tendría cierta coherencia ideológica. Pero ya se ha explicado los contras que García podría sentir con una fórmula de este estilo.

El segundo escenario responde a legitimidad «contextualista»: una postura clara hacia la izquierda, que rechaza el TLC y pone en marcha un programa heterodoxo sin ambages. García se reconcilia con Chávez. Para mi gusto: muy difícil. García no quiere parecerse a Evo y, sobre todo, el Perú no quiere asemejarse a Bolivia.

El improbable tercer escenario no responde a ninguna de las legitimidades mencionadas, pues representa, justamente, la ingobernabilidad, situación en la que ambas legitimidades se muestran inútiles para aglutinar a distintos sectores alrededor del partido de gobierno.

El cuarto escenario reseñado es el más probable y lo es porque no implica tener que negociar con partidos políticos establecidos en términos organizativos e ideológicos. Pactar con estos siempre es más complicado que con los advenedizos, dispuestos a alquilarse sin mayores problemas.⁸

⁸ El ejemplo brasileño durante el gobierno de Lula debería estar presente en la discusión nacional. Lula, apremiado por generar una mayoría parlamentaria que le dé estabilidad (su partido, además de sufrir deserciones, no alcanzaba al 30 por ciento de la Asamblea), debió pactar con quienes se ofrecieran a hacerlo. Y quienes se ofrecen suelen ser individuos que llegan al Parlamento a eso, a ofrecerse a cambio de dinero. Sin querer defender la corrupción generada durante el gobierno de Lula y el escándalo del *mensalao*, es cierto que el diseño institucional que permite ejecutivos con bancadas superdébiles en el Parlamento, en el que al mismo tiempo hay muchos grupos políticos,

4. Sistema de partidos

El gran reto del Perú político es reconstruir algún sistema de partidos. A partir del 28 de julio, tenemos la gran oportunidad de hacerlo: el *outsider* de turno —esa maldición cíclica— por primera vez ha perdido. Para empezar, es posible que las personas que suelen subirse a ese tipo de proyectos comiencen a pensar que, tal vez, es más rentable subirse a los partidos políticos. Sería un gran cambio. El oportunista de partido político es menos dañino que aquel otro que llega a un puesto público sin más lealtad que a la billetera, ni otro programa que el «¿cómo es?».

El país tiene la necesidad vital de terminar el ciclo político abierto en 1989 con la elección de Belmont como alcalde de Lima. Desde entonces, una retahíla de independientes y *outsiders* han sido los actores hegemónicos del proceso político nacional. Los noventa y el posfujimorismo comparten una forma de representación política amorfa y caótica, basada en proyectos individuales, improvisados y carentes de todo ideal. Si comparamos los resultados electorales de los noventa con las elecciones regionales y municipales de 2002, veremos que las composiciones del voto nacional son muy similares en ambos casos: los independientes son hegemónicos. Entonces, el sistema político-partidario ha sido básicamente el mismo con Fujimori y sin él: esa es la gran piedra a remover en los próximos años.

Como se describió líneas arriba, García se ha beneficiado de ser candidato del único partido peruano. El resto de políticos debería estar interesado en compartir esa situación. ¿Cuántos partidos debería tener un país como el Perú? No hay regla, desde luego, pero a modo de intuición diré que el bipartidismo

genera este tipo de situación, en la que el presidente, en su esfuerzo por gobernar (en definitiva, por mantener el poder), se ve en la necesidad de comprar, literalmente, a los aliados.

suenan a quimera a construir artificiosamente con un sistema electoral y que más de cuatro partidos se parece a lo de siempre. De esta manera, un sistema de tres o cuatro partidos, que a su vez podrían tener facciones al interior, sería bastante razonable.

La pieza central de un sistema de partidos es el APRA. Lo que hace falta es completar el sistema por derecha y por izquierda. Y para esto es necesario que aquellos llamados a llenar ese espacio tomen conciencia de lo mal que lo vienen haciendo en estos años. Por otro lado, también es necesario que el APRA colabore, de alguna manera, con esta reconfiguración del sistema de partidos.

El APRA debería ser consciente de que una alianza con los restos de UPP-PNP o los fujimoristas sería percibida por la población como una jugada más de «otorongos» movidizos y sinuosos. Entiendo que la racionalidad política llevará al APRA a intentar este tipo de pacto; sin embargo, debería ser consciente de que los partidos se fortalecerán en la medida en que la percepción ciudadana de los mismos sea mejor. ¿Y en qué se funda la percepción ciudadana de los partidos políticos? En su acción en el Congreso. Asimilar oportunistas, coquetear abiertamente con Rafael Rey o presentar en el estrado del mitin de fin de campaña a Alfredo González no abona en esa dirección.

Ahora bien, los partidos políticos que aspiran a llenar tanto la derecha como la izquierda del tablero político deberían hacer lo suyo. *Sostengo que el principal problema de los partidos que aspiran a representar esas posturas es que están fatalmente desvinculados del interior del país; se trata de clanes capitalinos percibidos con justicia, por el interior, como representantes del histórico centralismo limeño.* Así, tanto la derecha como la izquierda necesitan partidos que recuperen un rostro más nacional, que no es otra cosa que la traducción mediática de una organización viva a nivel local en todo el país.

La derecha

Durante los últimos cincuenta años, la derecha ha estado representada por Acción Popular y el Partido Popular Cristiano. Aquel era un partido creativo y débil ideológicamente (ahí estaba, paradojas, su fortaleza), pero de alcance nacional, y este, uno clásicamente conservador pero de alcance limeño. Tuve la suerte de entrevistar a Fernando Belaunde poco antes de su muerte y continuaba hablando del Perú como un viejo geógrafo, un político topógrafo; su vinculación era con el Perú entero. Acción Popular representó los intereses provincianos concretos de un momento histórico y tenía una idea de nación que lo hacía importante en distintas zonas del país.

Los líderes de Acción Popular no eran únicamente capitalinos buscando votos en el interior. Javier Díaz Orihuela o Javier Alva Orlandini eran líderes del Perú provinciano. Gastón Acurio, por su parte, provenía del Cuzco, al igual que Valentín Paniagua, y todo esto confirmaba la vocación nacional del partido. La comparación con el Acción Popular de hoy es triste. Salvo Valentín Paniagua, el resto de sus líderes no parece el rostro de un proyecto nacional. Todos políticos absolutamente identificados con Lima. ¿Y qué decir de Unidad Nacional? Una alianza de agrupaciones limeñas que en 2001 buscaron *popularizarse* incorporando al líder sindical Risco. En realidad, reeditaban la vieja alianza entre el dueño de la hacienda y su capataz. Prolongaban la fractura entre sierra y costa. Y en esta elección, Lourdes Flores ha reproducido su *performance* de 2001 y la de Unidad Nacional en las regionales y municipales de 2002. Fuera de Lima es inexistente. Y esto es absurdo. ¿Es que no hay un ánimo empresarial de provincias que pueda sentirse identificado por una fuerza de derecha? Desde luego que lo hay, la cuestión es ganarse la confianza con gestos y planteamientos concretos, que siguen estando ausentes.

La izquierda

Por este sector, la situación no es muy distinta. Ha quedado absolutamente desvinculada del interior del país. ¿Qué cosa es una candidatura de izquierda que recibe el 70 por ciento de sus votos del sector socioeconómico A? No lo sé. Me parece un tema fascinante para hacer investigación política comparada. El primer reto fundamental de la izquierda es dejar de llamarse «la izquierda» y plantearse la construcción de una opción que les permita dignamente llamarse «la izquierda», valga la redundancia. Un grupo de —más o menos— cuarenta amigos con cierta presencia estatal en los últimos seis años no es, pues, ni aquí, ni en ninguna parte, «la izquierda». Es, más bien, un grupo de personas autorreferencial, que mientras mantenga ese estilo se conformará con asumirse como la conciencia moral de la patria. Pocos... pero moralmente buenos.

Esta izquierda es —como la derecha— desmesuradamente limeña. La izquierda fue importante cuando Alfonso Barrantes era su líder. Cajamarquino, austero y pausado, nunca le hubiera dicho a Jaime Bayly «estás regio» y menos aún se habría definido políticamente, en plena campaña, como «neoestructuralista». O Hugo Blanco, cuzqueño de siempre, con las armas o los votos, quien también representó siempre un sentir provinciano de izquierda.⁹ Vale la pena plantearse la misma pregunta formulada dos párrafos arriba respecto de la derecha, ¿Es que no hay un ánimo de izquierda en las provincias que pueda ser representado por un proyecto de izquierda? Desde luego que lo hay. El asunto es que, si la izquierda continúa siendo este grupo de gente autorreferencial, vinculado indefectiblemente al mundo de las organizaciones no gubernamentales, no se les

⁹ En estas elecciones, ¡ha obtenido cincuenta mil votos y su candidato presidencial, Javier Diez Canseco, solo sesenta mil!

percibirá como representantes de los intereses de los necesitados y no conseguirán votaciones importantes... aunque sus planes de gobierno sean, sin duda, los mejor elaborados a cada elección.

El problema de la *limeñización* tiene causas profundas y otras institucionales. Por un lado, la migración y el peso demográfico adquirido por Lima, secundado por la hegemonía de los medios de comunicación capitalinos, han redundado en un peso político absolutamente desigual entre la capital y el interior. Sin embargo, también hay un factor de reglas electorales. Cuando Fujimori abolió la bicameralidad y la única cámara que quedó pasó a ser elegida por distrito electoral único, se fomentó la *limeñización* de la política nacional. Con la vuelta a varias circunscripciones electorales, el panorama ha mejorado, pero todavía no ha sido aprovechado por los partidos nacionales (a excepción del APRA) sino por la agrupación del *outsider* de turno. Es imprescindible, entonces, que los partidos políticos que aspiran a tener un carácter nacional —de derecha o de izquierda— recobren el contacto con el Perú no capitalino, ya que de otra manera será difícil desterrar el ciclo político abierto en 1989: río revuelto donde ganan los «independientes», o sea, clubes improvisados, *brokers* y mercenarios del *copyright* que entrega el JNE.

Conclusión

Una idea que se ha instalado en el sentido común nacional es que García ha aprendido de sus errores: quiere quedar en la historia. Entiendo la idea, pero no me convence. Tras leer el plan de gobierno del APRA y escuchar a los mismos técnicos de los años ochenta, no estoy convencido del lugar común mencionado. Es muy posible, me temo, que quiera quedar en la historia poniendo en práctica —¡esta vez bien!— las políticas

de los ochenta. No creo que se haya convencido de que lo errado fue la devoción por la demanda. Como he expuesto a lo largo de este artículo, la administración aprista no hará alguna alianza que le dé una orientación ideológica firme (no optará por Unidad Nacional-Frente de Centro ni por el núcleo de UPP-PNP). Será un gobierno chicha y limonada. Esto podría traducirse en un crecimiento económico menor que el que hemos tenido en los últimos años y, por lo tanto, en una reducción de la pobreza también menor. La gran interrogante es si, ante esta situación, podremos recobrar una vida política en la cual el rubro «independientes» disminuya ostensiblemente su capacidad de convocatoria y sean los partidos —nuevos o viejos— los que vengán a llenar ese espacio. Ojalá.

Sin embargo, no quiero terminar el artículo entre sombras. No le tengo mucha fe al gobierno aprista, pero, a pesar de eso, creo que estamos ante el mejor escenario que la elección pasada nos brindaba. Un gobierno de Lourdes Flores, sin partido, recogiendo todos sus votos en Lima, con solo 17 congresistas, a merced del APRA que era el único que podía darle estabilidad (y quitársela, desde luego), hubiera sido desastroso y —me atrevería a decir— inviable. Un gobierno de Ollanta Humala y su séquito de reservistas, familiares, oportunistas e ideas descabelladas, con Lima en contra, los medios preparándose para dar batalla como en Venezuela y los inversionistas más bien tímidos, hubiera sido el desastre mayor. Así, aunque el futuro es una mezcla de sombras y tímidas luces, estamos en el mejor escenario que estas elecciones nos ofrecieron. Nos hemos salvado con las justas del descalabro. Ojalá García haga el gobierno que necesitamos para no enfrentarnos a una nueva encrucijada el 2011.

La descentralización y la participación en el proceso de construcción de la democracia¹

Javier Azpur

Introducción

Se está cerrando un ciclo político en el país. Al derrumbarse el fujimorismo surgió una nueva posibilidad para dar forma y sentido a nuestra siempre precaria democracia. Luego de casi seis años, el resultado es un muy limitado avance respecto a las expectativas y promesas que marcaron el inicio de esta nueva transición democrática. El creciente rechazo de la población a las instituciones básicas de la democracia liberal se relaciona mucho con la incapacidad del gobierno y la oposición para responder a sus demandas sociales más elementales. Por otro lado, la profundización de la desigualdad y la permanente exclusión social han sido los acompañantes permanentes de los éxitos económicos del neoliberalismo. En este marco, generar esperanzas de cambio en las mayorías es imposible.

No obstante este contexto de deterioro sostenido del régimen, la reforma descentralista ha avanzado y algunos pasos significativos han sido dados. Se trata de un proceso lleno de

¹ Este artículo se ha elaborado sobre la base del documento «La descentralización en el Perú: un balance de lo avanzado», trabajo colectivo del Comité Operativo del grupo Propuesta Ciudadana.

problemas y limitaciones, pero que se produce en el marco de una transformación democrática en marcha. Es la única promesa de cambio que ha llevado a la práctica un gobierno que pasará a la historia como el de la continuidad en una situación que reclamaba cambios económicos, sociales y políticos orientados a la inclusión y la democratización. Este artículo presenta un breve balance de lo avanzado en estos años. En primer lugar, hace un rápido recuento de la evolución de nuestro sistema político a fin de recordar que la crisis de nuestra democracia es una constante en las últimas décadas; en segundo lugar, muestra las tendencias existentes y los cambios producidos en la relación entre el Estado y la sociedad; en tercer lugar, hace una rápida aproximación a los procesos de reorganización del Estado en los gobiernos descentralizados; y, finalmente, incluye una breve revisión del pendiente proceso de regionalización.

Una larga crisis sin respuesta

La crisis de la democracia en el Perú es una constante de su sistema político en las últimas décadas. La terminación del régimen oligárquico en los sesenta marcó el fin de un orden profundamente excluyente en todos los planos. Al fracasar la posibilidad de lograr un cambio en democracia, expresada por el primer gobierno de Belaunde, una dictadura militar se encargó de cerrar un esquema de poder agotado por las profundas transformaciones de la sociedad peruana desde los años cincuenta. Sin embargo, el gobierno militar fue incapaz, por sus propios límites en tanto régimen dictatorial, de generar un nuevo orden y se inició, desde mediados de los setenta, un paulatino proceso de bloqueo y reversión de las propuestas reformistas que encarnó el velasquismo.

A fines de los setenta se inició el retorno a la democracia con una nueva Constitución, una de índole progresista en diversos aspectos sociales, económicos y políticos. Los años ochenta estuvieron presididos por gobiernos elegidos democráticamente, pero constituyeron una década perdida para la modernización democrática de nuestra sociedad. Han pasado a la memoria colectiva como sinónimo de violencia terrorista, guerra sucia, crisis económica, crecimiento de la pobreza, debilitamiento del Estado y corrupción. Los partidos políticos y las instituciones democráticas (en general, el régimen democrático en su conjunto) se han deteriorado de manera sostenida a lo largo de la década. La incapacidad para responder a los desafíos de la violencia terrorista o lograr una mejor distribución del impacto de la crisis económica ha terminado deslegitimando un sistema político sin ideas y sin voluntad de renovación o acercamiento a la sociedad. De este modo, la clase política ha concentrado el rechazo ciudadano, y los poderes fácticos han logrado ubicarse en un segundo plano de la escena, a pesar de haber sido los grandes beneficiados por la forma en que se manejaba el Estado y se definían las políticas.

En este contexto de crisis del sistema de partidos, a mediados de los ochenta aparecieron con fuerza, y en diversas regiones, los más variados movimientos locales, calificados como vecinales y denominados independientes. Estos se impusieron progresivamente en un creciente número de provincias y distritos del Perú. El punto culminante de esta tendencia —y que marcó un quiebre en la forma de canalizar la representación política— fue el triunfo de Ricardo Belmont en las elecciones para la alcaldía provincial de Lima en 1989. La población había encontrado una forma de expresar su desencanto y sancionar a los partidos, a la política y, finalmente, a la democracia misma.

La imposición del régimen autoritario del fujimontesinismo fue la expresión más acabada de esta tendencia. Por un lado, canalizó el rechazo de la población y, por el otro, derrotó a los partidos y las alianzas que expresaban la continuidad de la agotada representación hegemónica de los ochenta. A partir de su triunfo, este régimen desarrolló, en alianza con las fuerzas armadas y los poderes económicos transnacionales, una estrategia orientada a consolidar, en el sentido común de la población, la idea de que los culpables de todos los males que aquejaban a la sociedad peruana eran los partidos y las reglas de una democracia que no había funcionado y en la cual muy pocos creían. A este objetivo contribuyeron los partidos con su evidente incapacidad para reencontrarse con la sociedad, renovarse democráticamente y construir puntos comunes desde los cuales enfrentar a un proyecto autoritario y mafioso.

Es historia conocida el tipo de régimen que se impuso durante la década de los noventa. Un eficiente sistema de control social y político subordinó y desvirtuó todas las instituciones democráticas, e hizo de la corrupción y el clientelismo las dos palancas fundamentales para consolidar su hegemonía, controlar el poder y construir un proyecto que asegurase su continuidad en el mediano y largo plazo. El control de las fuerzas armadas y el papel central de los servicios de inteligencia en la gestión del Estado fueron el principal sustento para un ejercicio absoluto del poder. No debemos perder de vista que, a pesar del impacto negativo del modelo económico neoliberal en amplios sectores de la población y de las evidencias de la creciente corrupción y del marcado autoritarismo del régimen, el fujimorismo mantuvo hasta el final un apoyo muy significativo de la población.

Casi al inicio del ilegal tercer periodo presidencial se produjo, junto con una importante —aunque no decisiva— movilización

ciudadana, un cambio en la posición de varios actores internacionales frente al régimen y una fractura del bloque de poder mafioso. Así, a inicios del nuevo siglo, se dio una situación equivalente a la de fines de los setenta y comenzó una nueva etapa de transición a la democracia. Al igual que sucede siempre en estas circunstancias se despertó una gran expectativa sobre las posibilidades que se abrían para impulsar diversos procesos de cambio. No debemos perder de vista, sin embargo, que el punto de partida de la transición era un modelo económico neoliberal sólidamente arraigado en el ámbito nacional e internacional, un sistema de partidos con grandes limitaciones de representatividad y legitimidad, así como una sociedad más debilitada que la de fines de los ochenta. Hacer realidad el proyecto reformista que las mayorías reclamaban demandaba la existencia de un bloque social y político sólido, y de una conducción democrática con la capacidad de llevarlo adelante.

Ninguna de estas condiciones se plasmó al culminar el proceso de elección del nuevo gobierno. Lo que resulta de estos años de transición es una estabilidad democrática precaria, sin la fuerza ni la legitimidad para trascender la simple administración de la crisis. El retorno de fuertes corrientes autoritarias, el riesgo creciente de una profunda polarización y confrontación social, así como el aumento de la desigualdad y la pobreza son hechos que cuestionan el triunfalismo con el cual se quiere presentar el quinquenio toledista. La estabilidad y el crecimiento macroeconómico no han sido suficientes. El deterioro del sistema de partidos y la negativa de los sectores dominantes a promover una mejor distribución de la riqueza están poniendo en grave riesgo la continuidad del régimen democrático. Este contexto político general ha sido el marco del segundo intento descentralista de las últimas tres décadas.

Potencialidades y límites de la reforma descentralista

Un balance amerita constatar, en primer lugar, que se vive un efectivo proceso de descentralización. No es un hecho menor en un país donde dicho proceso ha sido una promesa incumplida por todos los gobiernos y donde se acostumbra hacer de la ley, en muchos casos, una declaración sin efectos sobre los poderes reales.

La elección y el funcionamiento de las instancias intermedias de gobierno de base departamental es un factor relevante para una nueva distribución del poder en nuestro país. La culminación del marco normativo básico de la descentralización, así como el inicio del proceso de transferencia de recursos y competencias, son indicadores de un proceso en curso. Sería un error, sin embargo, pensar que estamos ante una tendencia irreversible; se trata solo de la etapa inicial de una transformación que tiene necesariamente un horizonte de mediano y largo plazo.

Actualmente, es claro que se vienen dando pasos interesantes en la reforma política y administrativa del Estado. No obstante, es también claro que no se ha planteado el proceso en términos integrales. Los aspectos económicos, sociales y culturales han sido marginales en el debate sobre la descentralización. Incluso constatamos en el caso de la dimensión económica, de importancia central y casi única para los defensores del modelo neoliberal, un vacío en temas como la inversión, la transformación tecnológica y la producción para el desarrollo regional. Menos aún se asume como un factor estratégico el análisis de las políticas sectoriales o económicas como instrumentos para promover la superación de la marcada brecha territorial. La pobreza, el desempleo y la exclusión son las características de un amplio bloque de regiones.

Si nos concentramos en la dimensión política, encontramos que la descentralización es una reforma del Estado parcial y aislada. Tanto el gobierno como la oposición carecen de una visión de conjunto del Estado en la cual se articulen de manera eficiente y democrática los tres niveles de gobierno. Esta dimensión se complica más si tomamos en cuenta que el actual Estado es, en mucho, una herencia fujimorista. De hecho, se diseñó en función del control clientelista de la población y del cumplimiento de un papel eficiente en sectores considerados estratégicos para el gran capital. Su funcionamiento sigue basado, en buena medida, en la lógica concentradora del poder que caracterizó al régimen autoritario y mafioso de los noventa. Todo ello, sobre todo la carencia de una visión de conjunto, torna compleja la posibilidad de consolidar la descentralización y de aprovechar su potencialidad para impulsar la transformación integral del Estado.

Finalmente, es importante señalar que la conducción es un tema clave en una agenda para la descentralización. Es positiva la idea de dar forma a una instancia de conducción sustentada en la concertación entre los tres niveles de gobierno. Sin embargo, esta orientación acertada se ha visto limitada porque el Consejo Nacional de Descentralización (CND) ha mostrado serias limitaciones en términos de representatividad y poder, así como de articulación efectiva de los tres niveles de gobierno. Esto ha sido evidente incluso en su capacidad para articular al propio Poder Ejecutivo en las negociaciones con los gobiernos regionales y locales.

La participación ciudadana

La participación ha cobrado protagonismo en esta transición. Se trata de una dimensión nueva para el sistema político peruano y se la concibe como un proceso de concertación,

negociación y vigilancia entre la sociedad y las autoridades democráticamente constituidas. Más allá de experiencias e iniciativas puntuales, la política peruana se ha caracterizado por la exclusión de la población, por su nula transparencia y por una relación clientelista con la sociedad.

Si bien es cierto que hoy no existen dictaduras en América Latina, no podemos dejar de constatar el creciente descontento de las mayorías con el funcionamiento y los resultados de un régimen político que no logra enfrentar los tremendos problemas de desigualdad y exclusión que caracterizan a nuestras sociedades. Son erróneas las posiciones que buscan fortalecer únicamente los mecanismos de la democracia representativa y niegan sus evidentes limitaciones y problemas para responder a las expectativas e intereses de una sociedad cada vez más compleja y desigual.

Participación y representación

La participación y la concertación no solo han surgido como tendencias en nuestro país, sino que forman parte de una dinámica continental. Se han constituido en los ejes sobre los que gira el debate de los enfoques y estrategias que se pueden llevar a la práctica para superar los serios problemas de legitimidad que atraviesa la democracia en nuestros países. En esta perspectiva, la propuesta participativa no es necesariamente un enfoque contrapuesto a los mecanismos de la democracia liberal. Por el contrario, puede ser, junto con otras reformas necesarias, una ruta para responder a sus evidentes limitaciones a través de su profundización y no, como parecen creer algunos sectores conservadores, del recorte de sus alcances y contenido.

El divorcio entre los partidos, las instituciones democráticas y la sociedad es una característica de la crisis de la democracia.

En nuestro caso se presenta con mayor fuerza y dramatismo que en el resto de América Latina. La presencia sustantiva de los denominados *outsiders* en las elecciones de las últimas décadas son reflejo de esta realidad. En la situación de crisis de la democracia es un error contraponer sociedad organizada a partidos e instituciones democráticas. Se trata, más bien, de ampliar nuestra forma de entender la acción política y de asumir que hoy no existe una sola manera de influir en la gestión de lo público. Sin embargo, el debate sobre el tema de la participación en la descentralización ha mostrado lo difícil que es evitar las visiones excluyentes. Es muy difícil construir consensos sobre la complementariedad que puede y debe existir entre la consolidación del protagonismo de la sociedad y el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en particular de los partidos políticos.

Algunos análisis consideran que la participación cuestiona y debilita los mecanismos de la concepción liberal de la democracia. En esta aproximación, todo avance de la participación lo único que lograría sería minar más a las instituciones de la representación. Si bien algunos casos niegan este enfoque, otros tienden a proponer una estrategia por fases, en la cual la participación tendría que esperar a que se constituya un sistema de partidos consolidado y a que se legitimen las instancias de gobierno en todos los niveles. Estas aproximaciones no incluyen con claridad los factores de la democracia que se debilitan por la participación. En todo caso, es evidente que la crisis de los partidos antecede a la reciente experiencia participativa. Nos parece importante empezar por reconocer que entre las principales razones que la explican están su incapacidad para canalizar las demandas y los intereses de la sociedad, su precariedad institucional y la corrupción en los diferentes niveles de gobierno. Su alejamiento de la sociedad es un hecho evidente y valdría la pena precisar caminos alternativos de

solución. La apuesta por dejar que la renovación se produzca desde dentro de estas instituciones no parece encontrar asideros sólidos en la experiencia de las últimas décadas.

La realidad más bien apunta en el sentido de que la crisis de la representación es un problema que debe ser asumido por la sociedad en su conjunto. Será muy difícil avanzar en esta perspectiva si se mantienen los esquemas tradicionales de gestión de las políticas públicas, profundamente excluyentes de la sociedad. Los hechos de los últimos años no indican que sea suficiente mantenernos en la formalidad mínima de la democracia liberal para encontrar la solución a una tendencia que pone en cuestión la viabilidad misma del régimen. No creemos que el camino a la consolidación de la democracia transite por el simple cumplimiento de la liturgia electoral. Se requiere más institucionalidad partidaria, sin ninguna duda, pero también más sociedad organizada y más espacios para la acción política.

Participación en la descentralización

La reforma descentralista ha incorporado, en su discurso y en su diseño, los temas de la participación y la concertación. Recoge, con ello, las experiencias impulsadas en los ochenta y noventa en un grupo amplio de espacios locales. La conformación de las mesas de lucha contra la pobreza a inicios de la transición permitió la generalización de estas dinámicas en todo el territorio nacional y consolidó las condiciones para su inclusión en el diseño normativo descentralista.

La participación se integró a la reforma con no pocos problemas. Lo que apareció al inicio como un tema de amplio consenso, reflejado en la reforma constitucional y en la Ley de Bases de la Descentralización, se convirtió luego en un factor de tensión en el momento de precisar su sentido y sus alcances.

Se puede decir que los mecanismos y procesos de participación se incluyeron a pesar de la resistencia de un amplio sector de la clase política.

Los consejos de concertación regional (CCR), los consejos de concertación local (CCL) y las juntas vecinales son los mecanismos definidos en la estructura de gobierno para un diálogo institucionalizado con la sociedad. Además, se definió un proceso, el del presupuesto participativo, para abordar las dos dimensiones clave de la concertación: el plan de desarrollo y los presupuestos regionales.

Estos años evidencian pasos significativos en este campo. Por un lado, la inclusión de la participación en la descentralización ha contribuido a su permanencia en el discurso político, aspecto importante para la democracia, pues esta es un componente importante de su legitimidad. Esta valoración no significa dejar de considerar que en la visión general que tiene la población sobre la política no se integra la participación, un problema central para la consolidación del régimen democrático. Por otro lado, se constata la existencia de una amplia red de organizaciones sociales, instituciones y autoridades comprometidas con la participación y la democracia. La institucionalización y generalización del proceso en todos los niveles de gobierno ha favorecido esta tendencia, presente en una parte muy significativa del territorio nacional, aunque es evidente también el déficit que muestran los procesos participativos en relación con la diversidad del rostro social del Perú, así como la dificultad para incluir a los sectores más pobres de la población.

Tal como se ha señalado no fue fácil la incorporación de la participación a la reforma descentralista, pero se consiguió, y eso expresa su significativa aceptación en la opinión pública. El diseño finalmente aprobado para la participación fue producto de esa tensión, hecho que explica, en parte, sus problemas

operativos. Entre ellos, la falta de flexibilidad para adecuarse a nuestra gran heterogeneidad; los problemas de funcionamiento de entidades como los CCR y los CCL; así como la limitada capacidad de motivación y convocatoria con la que cuentan.

Llegados a este punto es oportuno señalar que, salvo algunos casos significativos, las autoridades regionales y locales no han ejercido su competencia para mejorar el diseño, ni han mostrado compromiso con esta modificación de la gestión pública. No la asumen como una oportunidad para el encuentro con la sociedad organizada. Plantear menos espacio para su discrecionalidad en el ejercicio del poder es una idea a la que se resiste la amplia red de autoridades locales y regionales. Sin embargo, no podemos dejar de señalar la existencia de una corriente significativa de autoridades locales y regionales que muestra disposición a avanzar. Los resultados de las próximas elecciones de noviembre mostrarán si esta corriente avanza o se debilita.

En lo que se refiere a la eficiencia organizativa podemos señalar que las mesas de lucha contra la pobreza mantienen su presencia, aunque de manera muy diversa, en regiones y localidades. Su presencia nacional es significativa en ámbitos vinculados no solo a los programas sociales, sino también al proceso de descentralización, al desarrollo territorial y a la construcción de acuerdos nacionales para la gobernabilidad democrática. Se han señalado algunos aspectos débiles en relación con estas como los que tocan a la democratización institucional, su representatividad o su papel en relación con los espacios institucionalizados por la descentralización, y que deben ser afrontados por la propia red que estas conforman como mecanismo de concertación regional y local.

En lo que se refiere a los CCR, estos han tenido un funcionamiento deficitario. En 2003, la mayor parte sesionó una sola

vez y, en 2004, la mitad lo hizo el mínimo que establece la ley, es decir, dos veces. A ello debemos agregar la falta de recursos que permitan una sostenibilidad institucional básica, la ausencia de garantías para el respeto de los acuerdos, así como la precariedad de la representatividad y del mandato social que expresan los delegados de la sociedad organizada. Todos estos elementos están en la base de los problemas que enfrentan estas instancias y son factores que requieren soluciones que trascienden su diseño formal.

Los ejes definidos para la participación son particularmente interesantes. Abordar los temas de la planificación y la distribución de los presupuestos del Estado son aspectos relevantes para concertar con la sociedad. Se trata de una dinámica que debe estar vinculada al tratamiento de las demandas sociales específicas, pero que también debe buscar concordar y resolver prioridades colectivas para el desarrollo de las regiones y las localidades.

En el marco de la descentralización, estos temas se abordan en el proceso del presupuesto participativo. Se trata de una posibilidad para acercar la transformación política y administrativa de la descentralización a sus componentes económicos, sociales y culturales. No obstante, es importante solucionar su excesivo reglamentarismo, que uniformiza realidades muy diversas, y mejorar el diseño de sus criterios de participación. Es positivo facilitar el acceso de todas las formas de expresión social del ámbito local o regional, y darles el carácter de agentes participantes. Sin embargo, al no definirse su articulación con los CCR o los CCL, se debilita a estos últimos y, de esta manera, se recorta una efectiva capacidad de negociación con las instancias de gobierno. Por último, al limitar los presupuestos participativos a los recursos de inversión de los gobiernos regionales y locales sin un sustento legal definido, se favorece el desinterés de amplios sectores. Si a

este hecho se suma el incumplimiento de muchos acuerdos, se termina por configurar una situación de creciente frustración en relación con los impactos efectivos de estas dinámicas participativas.

Antes de cerrar este segundo punto vale la pena incluir algunas ideas sobre la rendición de cuentas y la vigilancia. El seguimiento de 16 gobiernos regionales en estos años de descentralización muestra que estos han mejorado progresivamente en el cumplimiento de la ley, que exige por lo menos dos sesiones de rendición de cuentas por año. En estas, la autoridad regional o local presenta ante la población un informe sobre su gestión. El mecanismo parece orientarse hacia su consolidación, pero para ello deberá superar problemas tales como la ausencia de reglamentos claros, la carencia de agendas e información accesible y pertinente, así como la realización de convocatorias con escasa difusión y poco oportunas. Se debe asumir la tarea de divulgar la información a los más amplios sectores de la población. La institucionalización de este tipo de acciones es fundamental para avanzar hacia una gestión transparente que sea parte de una estrategia sostenida para lograr el reencuentro con la población.

En lo que se refiere a la vigilancia ciudadana existen esfuerzos aislados en los ámbitos más diversos, gran parte de ellos basados en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Así, por ejemplo, en el plano de la gestión general o de inversiones específicas se presentan problemas como la dificultad para llevar a la práctica la norma de la ley mencionada por la ausencia de mecanismos efectivos de sanción a su incumplimiento o la complejidad que supone el procesamiento y el análisis de la información.

En general, la participación ha sido potenciada en el marco de la descentralización con el surgimiento de los más diversos espacios territoriales y sectoriales. Es posible reconocer

avances a pesar de que apenas se dan los primeros pasos en un proceso que debe ser visto en una perspectiva de mediano y largo plazo. Por ello, sería un error retroceder a partir del supuesto de que la participación genera efectos negativos, ya que estos aún no se han demostrado. No será tarea fácil transformar la forma actual de entender y, sobre todo, de practicar la política.

Transformando el Estado

Una de las promesas incumplidas de la transición ha sido la reforma profunda del Estado. En las últimas décadas hemos vivido dos procesos de transformación: el primero se dio durante la dictadura reformista de Velasco y el segundo, en los noventa, como parte del programa autoritario y neoliberal del régimen fujimorista. Es interesante recordar que ninguno de los dos gobiernos democráticos de los ochenta levantó un proyecto de cambio integral del Estado. Nuevamente, la descentralización apareció solitariamente como la única reforma que se implementó en esos años y sin mucho éxito.

En la década del ajuste estructural y autoritario de Fujimori se terminó de desmontar el Estado velasquista. Se acabó con el papel empresarial del Estado y se desregularon los mercados. Por otro lado, se modernizaron instituciones clave a fin de garantizar las mejores condiciones para la gran inversión privada nacional y transnacional. Para hacer viable una nueva distribución de la riqueza y del poder, el régimen autoritario concentró hasta el extremo las decisiones; distorsionó y subordinó a todas las instituciones democráticas; construyó un sistema de poder paralelo e independiente del control democrático; y masificó una forma clientelista de relación con los sectores pobres y excluidos de la población. En este marco institucional se construyó un sistema mafioso que atravesó

todas las instancias y niveles del poder, empezando por la Presidencia y por el reducido grupo de poder real.

Durante el gobierno de Toledo se han dado pasos solo parciales y absolutamente insuficientes. La recuperación de la autonomía de las instituciones, los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública, y la descentralización son, sin duda, aspectos importantes pero muy limitados. En lo fundamental se mantiene una estructura estatal funcional a un esquema económico que se muestra agotado como mecanismo de inclusión y de consolidación de la democracia. Tenemos un Estado que se orienta hacia los intereses privados y corporativos, y establece una forma de relación clientelista con la sociedad y la población. De más está decir que nada se ha avanzado en reformar el Estado para desarrollar una abierta lucha contra la utilización corrupta de los recursos públicos.

En resumen, estamos frente a un Estado que no ha sido modificado estructuralmente y que mantiene el mismo papel subordinado a los poderes fácticos, las mismas deficiencias administrativas y de gestión, así como los mismos problemas de corrupción. En tanto proceso de transformación política es posible afirmar que estamos viviendo una reforma descentralista aislada de una visión de conjunto y alternativa del Estado. Este hecho le plantea límites estructurales que pueden poner en riesgo su viabilidad.

Redistribución del poder

Una forma de concretar la redistribución territorial del poder —el objetivo primordial de la descentralización— es a través de la definición de las competencias del gobierno central y los gobiernos regionales y municipales. En la medida en que durante estos años hemos carecido de un proyecto integral de reforma del Estado, lo primero que cabe señalar es que esta

distribución ha sido un proceso desarticulado y sin referentes de mediano y largo plazo.

En los primeros años, el proceso se organizó sobre la base de planes anuales que carecían de objetivos y metas que reflejaran puntos de llegada de una nueva forma de distribución de las competencias políticas y normativas. Solo a fines de 2004 se elaboró un plan de transferencias para el periodo 2005-2009. En cierta forma, este ocultó la ausencia de una visión de conjunto mediante la introducción de una supuesta concertación entre los diferentes ámbitos de gobierno. A este recurso se le denominó metodología de oferta y demanda entre los niveles de gobierno. El resultado ha sido inconsistente y ha hecho muy difícil una distribución racional y eficiente de los roles y competencias entre estos.

A estos problemas de diseño institucional general hay que agregar las limitaciones en la gestión del proceso. La lentitud y el retraso evidencian la ausencia de una efectiva voluntad política para distribuir el poder en nuevos términos, aun en los limitados marcos de una descentralización sin reforma integral del Estado. Basta con señalar que la aplicación del plan de transferencias para 2004 se inició recién con el proceso de acreditación en el primer semestre de 2005 y la transferencia se empezó en agosto de ese año sin que haya concluido hasta la fecha. Solo a partir del plan de transferencia de 2005 se incluyeron algunas competencias sectoriales en Agricultura, Energía y Minas, Salud, Transporte y Comunicaciones. La gradualidad se ha transformado, en este caso, en una forma de limitar o estancar el proceso, y eso ha puesto en serio riesgo la consolidación democrática, especialmente de los gobiernos regionales, ya que estos carecen del poder necesario para impulsar procesos de cambio y desarrollo en sus regiones.

A pesar de estas enormes piedras burocráticas en el proceso de transferencia se ha avanzado algo en la transferencia de

los programas sociales y de la responsabilidad de construir infraestructura productiva y social a los gobiernos municipales.

La descentralización fiscal

La transferencia de competencias está estrechamente ligada a la descentralización de los recursos fiscales. Ambas dimensiones evidencian la misma actitud renuente. Se ha avanzado muy poco en dotar a los espacios subnacionales de la autonomía económica que se señala como un principio rector de la descentralización. La información del Ministerio de Economía y Finanzas solo muestra un ligero cambio en la proporción del gasto público que está bajo responsabilidad de los gobiernos regionales y locales: este ha pasado de 18 por ciento en 2002 a 23 por ciento en 2005. Sin embargo, dada la lógica general del proceso, es muy poco relevante lo que aporta este aumento al incremento de la capacidad de decisión de las instancias descentralizadas de gobierno. Este hecho se torna más claro si se considera que una parte significativa de estos recursos está predeterminado, tal como ocurre en el caso de los pagos de planillas o de los proyectos especiales de diversos programas estatales. Este panorama se complica cuando se constata que el grueso del gasto público continúa bajo responsabilidad del gobierno central.

Hay varios recursos que potencian la capacidad de decisión de los gobiernos subnacionales, tales como el canon, el sobrecanon, las regalías y, en menor medida, el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN). Para lograr el indispensable incremento de estas fuentes de recursos es necesario avanzar en la modificación de sus características, en la eliminación de exoneraciones y en el ajuste de los contratos de estabilidad tributaria. Todo este dinero debe orientarse a una distribución de los recursos más favorable a los gobiernos regionales y

municipales, estableciendo adecuados términos de compensación para aquellos territorios que carecen de este tipo de beneficios directos o reciben sumas exiguas.

Es fundamental incrementar la disponibilidad de los recursos cuya utilización se decide e invierte de manera descentralizada. Este proceso recién se inicia, pero requiere del fortalecimiento de la capacidad técnica e institucional de los gobiernos regionales y locales. No basta transferir poder y recursos; es necesario, también, mostrar que el acercamiento de las decisiones a las autoridades y la población eleva la calidad y la eficiencia en la provisión de servicios y en la implementación de políticas.

La descentralización fiscal no se relaciona solo con el gasto sino, también, con los ingresos. Sobre este tema, al igual que en otros aspectos de la reforma política y administrativa del Estado, se ha avanzado de manera muy limitada. Se requieren mecanismos e incentivos para aumentar la recaudación, evitar la evasión y ampliar la base tributaria. Es importante avanzar en la implementación del Fondo de Compensación Regional sobre la base de un criterio similar al del FONCOMUN, a fin de mantener incentivos que eviten la pereza fiscal que hoy existe en muchas municipalidades que se limitan a invertir los recursos que reciben a través de las transferencias del gobierno central.

Una tarea pendiente respecto a la descentralización fiscal, que ha sido reclamada desde diversos sectores casi desde la instalación de los gobiernos regionales, es hacer más realista el mapa tributario actual. No se puede seguir tomando como punto de partida un escenario en el que Lima concentra mucho mayor recaudación que la que efectivamente genera, simplemente porque la mayoría de empresas ha registrado su domicilio fiscal en la capital cuando, en realidad, operan en otras regiones.

Los gobiernos regionales y municipales

Tal como se ha señalado, la elección e instalación de los gobiernos regionales fue, en sí mismo, un proceso de modificación sustantiva de la distribución del poder en nuestro país. Estos se instalaron en enero de 2003 y están cumpliendo un primer periodo de gestión. Los gobiernos municipales tienen ya 25 años de existencia continua y en ese tiempo se han desarrollado experiencias diversas de gestión local eficiente y, en muchos casos, con un profundo contenido participativo. De este modo se han generado interesantes modelos de gestión local.

Desde una perspectiva presupuestal, los gobiernos regionales se encuentran en un nivel de eficiencia media, con un promedio de ejecución anual que fluctúa entre el 75 y el 85 por ciento. Este nivel se ubica ligeramente por encima del gobierno central y por debajo de las municipalidades. De todos modos significa que hay un importante volumen de recursos de inversión en servicios e infraestructura básica que se ha dejado de gastar en perjuicio de la población. Este es un problema que se acrecienta en las regiones que tienen acceso al canon y a las regalías, pues se crea un fondo con recursos que no se utilizan en un contexto de crecimiento de las demandas sociales.

La solución que se ha dado a este problema —la ampliación de las facultades de los gobiernos regionales para aprobar los proyectos al margen del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)— ha generado una fragmentación del gasto y una priorización de pequeñas inversiones que tienen carácter más bien provincial e incluso distrital. Las limitadas capacidades para responder a las exigencias del SNIP y contar con un número adecuado de proyectos de efectivo impacto regional debe ser resuelto modificando las características y roles de este sistema, que debe ser descentralizado y puesto al servicio de

los gobiernos regionales y municipales. Debe superarse una visión controlista y pasar a una actitud proactiva en el marco de estrategias de desarrollo concertadas.

En cuanto a las municipalidades, la mayoría centra sus ingresos en el FONCOMUN y en los recursos del canon y las regalías. Solo en aquellas provincias con alta concentración poblacional y dinamismo económico, un significativo porcentaje de los fondos proviene de recursos propios, es decir, del cobro de tasas e impuestos municipales. En algunos casos, la captación de estos ingresos es muy eficiente. Sin embargo, tal como se ha afirmado previamente, muchos gobiernos locales tienen muy poca disposición, capacidad o condiciones para generar nuevos recursos, por lo que se limitan a invertir las transferencias que provienen del gobierno central. La actual legislación municipal ha sido incapaz de adecuarse a las exigencias de la descentralización e institucionalizar las experiencias novedosas que se habían venido desarrollando en diversos espacios locales.

En lo que se refiere a la producción normativa de los gobiernos subnacionales, esta ha sido limitada porque no se les han transferido competencias en políticas sectoriales. Este hecho explica por qué la mayoría de ordenanzas regionales se han centrado en la conformación orgánica y administrativa —entendible al inicio de la gestión—, así como en decisiones que carecían de visión programática y estratégica. Por la misma razón, el supuesto papel promotor del desarrollo local de las municipalidades carece de efectos prácticos. Sin embargo, se constata que en los dos últimos años se ha producido un incremento de ordenanzas regionales, e incluso municipales, sobre temas vinculados al desarrollo económico y social. Es una tendencia muy heterogénea y, en promedio, de alcance modesto, con el agravante de las grandes limitaciones que tienen estas ordenanzas para su implementación.

En el ámbito municipal ha habido cierto progreso en la transferencia de los programas sociales, producto de la resistencia del gobierno central a perder el manejo de un instrumento de probada importancia para la relación con la población más pobre de nuestra sociedad. Se aprecia que, en promedio, las municipalidades han logrado administrar con eficiencia los programas transferidos, a pesar de la existencia de problemas vinculados a la nueva escala de administración, a la inexperiencia y al manejo poco adecuado de las adquisiciones, así como de discrepancias en los criterios a emplear entre los distintos niveles de gobierno involucrados. Al mismo tiempo se constatan mejoras significativas en el cumplimiento de las tareas de supervisión por la cercanía de la municipalidad, así como experiencias participativas y de vigilancia sumamente valiosas.

En general, se puede afirmar que las instancias regionales y municipales han dado pasos hacia adelante en un marco general orientado a limitar su consolidación como instancias autónomas de gobierno. Las municipalidades avanzan a pesar de los errores de su nuevo diseño normativo, y los gobiernos regionales lo hacen en contra de una distribución del poder que limita sus posibilidades de actuar de manera efectiva en el diseño y la implementación de políticas sectoriales que respondan a las condiciones y necesidades de desarrollo de sus territorios. Junto con el fortalecimiento de sus capacidades es necesario modificar esta realidad. El nuevo gobierno tiene la responsabilidad de relanzar la descentralización a partir de competencias y recursos claramente definidos.

La regionalización

Muchos estudiosos de la descentralización coinciden en la necesidad de modificar la demarcación territorial de los actuales departamentos. Se requiere acercar la división política

a los espacios económicos realmente existentes para sustentarlos en los procesos sociales y culturales que se han ido construyendo durante décadas en nuestro país. Es un hecho que los cambios que producen estos procesos no responden a los criterios bajo los cuales se dio forma a departamentos, provincias y distritos.

El diseño descentralista establece que una orientación principal es la integración de los actuales departamentos en nuevas regiones que deberían generar las bases para un nuevo equilibrio entre la distribución espacial del poder y la construcción de mejores condiciones para el desarrollo territorial. Este es uno de los temas sobre los cuales se necesita un amplio diálogo. Se ha asumido como un pie forzado la formación de regiones a partir de la integración de dos o más departamentos, con lo que se pierde de vista que su conformación ha sido, en mucho, producto de la arbitrariedad política. Asimismo, se ha subvalorado la dimensión geográfica y la importancia que tiene la integración de espacios locales como componentes de una estrategia de conformación regional. En sentido contrario a estos argumentos, se puede argüir que la población de 16 departamentos votó en el referéndum de octubre de 2005, de manera clara y contundente, por mantener la demarcación departamental.

Al igual que estos, otros aspectos que merecen debatirse son el carácter gradual del proceso, su sustento en la voluntad política regional y su consolidación a partir de la voluntad ciudadana expresada en un referéndum. Todos estos son criterios que aparecen profundamente democráticos pero que pueden ser criticados desde diversas perspectivas.

En primer lugar, se pierde de vista el hecho de que construir un nuevo ordenamiento del territorio compete al conjunto del Estado y de la sociedad, ya que sus efectos tendrán impactos que trascienden a quienes viven en una o más regiones.

En segundo lugar, la gradualidad no necesariamente es sinónimo de una secuencia de consultas, sino que puede ser el reflejo de una estrategia sostenida y permanente de construcción de regiones. Este tema es particularmente importante si tomamos en cuenta que la regionalización no es un tema técnico o normativo, sino un proyecto de construcción social y política colectivo.

En tercer lugar, si bien es positiva la aprobación ciudadana de una propuesta de regionalización, esta tiene que plantearse como la conclusión de un amplio proceso de búsqueda de consensos. Convocar a la sociedad organizada y sus instituciones, articular voluntades y visiones de los diferentes niveles de gobierno, y lograr la coincidencia entre partidos y movimientos regionales y nacionales son aspectos fundamentales de la construcción de una propuesta y un compromiso regionalista. En este sentido, es fundamental retomar el tema de la regionalización a partir de un plan nacional que refleje un proyecto estratégico de reordenamiento territorial basado en un amplio consenso nacional. Una transformación de estas características requiere constituirse en una política de Estado que, por su trascendencia, sea ratificada por la voluntad popular.

Estos aspectos de fondo son los que determinan algunas de las razones del fracaso del referéndum de integración departamental de octubre pasado. Pero no solo debemos trabajar en ellos sino, también, en otros elementos que sirvan para el relanzamiento del proceso de regionalización en nuevos términos. No debemos perder de vista que estamos ante una experiencia muy poco común, en la cual se descentraliza el Estado y se deja como tarea del proceso la demarcación definitiva de las instancias subnacionales de gobierno. A partir de esta visión podemos ubicar, en su exacta dimensión, los factores que competen a la conducción y que contribuyeron a la derrota de la propuesta presentada a mediados de 2005.

Hay responsabilidad en el Congreso por haber demorado más de un año la aprobación de la legislación necesaria para avanzar en la regionalización y por no haber resuelto los evidentes vacíos en una legislación imprecisa y ambigua en temas que fueron considerados relevantes por amplios sectores de la población. Junto con ello, el CND mostró sus evidentes limitaciones para conducir el proceso de descentralización. Conviene recordar que, durante los primeros años, el CND se mostró abiertamente displicente frente a la regionalización y solo aceleró el tema cuando se acercaba el tramo final del gobierno. Se equivocó de estrategia y careció del tiempo necesario para hacer una efectiva convocatoria de autoridades locales y de representantes sociales en el diseño de las propuestas; trató el tema como un trabajo técnico que debía ser coordinado con los gobiernos regionales. Finalmente falló clamorosamente en el diseño y la implementación de una amplia y oportuna estrategia de información. En cuanto al Ejecutivo, el Ministerio de Economía y Finanzas cumplió un papel no solo ambiguo sino de abierto boicot a la integración. Evidentemente, su preocupación central estuvo puesta en impedir el inicio de la descentralización fiscal y en mantener el control absoluto de los recursos del Estado.

En lo que se refiere a los gobiernos regionales, estos compartieron con el CND la falta de voluntad de convocar a los alcaldes y dirigentes de la sociedad civil a concertar las propuestas. Priorizaron la negociación entre gobiernos regionales y el gobierno central, con lo que perdieron de vista a actores clave de todo proyecto de regionalización. A este error de partida se agrega que, en varios casos, no tuvieron la fuerza para mantener sus planteamientos y cambiaron de posición cuando vieron que la opinión ciudadana tenía resistencia a la propuesta presentada. Los partidos nacionales, en general, se

pusieron de costado o desconocieron los criterios que ellos mismos incluyeron en la legislación descentralista.

Mirando a la distancia debemos pensar, sobre todo quienes apostamos por la propuesta de integración departamental, que la población percibió estos problemas pero, sobre todo, las limitaciones de carácter estructural que tenía en su base. Quienes apoyamos la integración y quienes, estando en contra de ella, están convencidos de la necesidad de la regionalización, debemos trabajar por hacer realidad un plan concertado que permita hacer realidad un efectivo proceso de reordenamiento territorial. Los pequeños cálculos de poder o los temores infundados o contruidos con mala intención no se deben imponer frente a una tarea fundamental para el desarrollo nacional.

La corrupción como poder

Alfredo Schulte-Bockholt

Luis Sepúlveda

Introducción

Cuando se nos pidió contribuir con un artículo sobre el tema de la corrupción durante la época de Alejandro Toledo, nosotros sentimos que ningún análisis sería posible sin referirnos a la década precedente. La corrupción bajo el gobierno de Toledo es una extensión de prácticas de la dictadura de Fujimori, aunque en un grado considerablemente más reducido, al igual que la corrupción del régimen de Fujimori es una continuación de actividades similares a las del gobierno anterior, aunque en un grado considerablemente mayor. Este trabajo se centrará, en consecuencia, en las estructuras de las élites, que facilitan la corrupción, así como en el impacto «criminogénico»¹ de la globalización, que refuerza su práctica.

Los recientes años han visto un aumento considerable en la literatura sobre la corrupción, particularmente en los países en desarrollo. Aunque se han producido serios trabajos sobre el tema desde los años sesenta, sino más temprano, este no ha recibido mucha atención y, en algunos casos, ha sido reducido a un fenómeno cultural o aceptado como parte del proceso de

¹ En el sentido de que produce o tiende a producir crimen.

desarrollo (véase, por ejemplo, Huntington 1968 y Myrdal 1968). Por el contrario, la corrupción se ve, ahora, como una de las causas principales del subdesarrollo (Kahhat 2005 y Bell Globemedia Publishing 2005). Hoy en día, el tema de la corrupción está de moda. Según Galtung (2001),

Ahora, de repente, hay pocos gobiernos recientemente elegidos en América Latina, África y Asia que no prometan radicales reformas legales y administrativas para reducir la corrupción. Organizaciones financieras internacionales y agencias de desarrollo bilateral están apoyando esta tendencia e incluso recientemente han comenzado a conectar la corrupción con el control de los desembolsos de ayuda y créditos. (p. 189)

En efecto, el Banco Mundial ve la corrupción como el impedimento más fuerte para alcanzar el desarrollo económico (Galtung 2001).

Heidenheimer (1989) distingue entre tres tipos de definiciones: las centradas en la oficina pública, las centradas en el mercado y las centradas en el interés público. Las primeras hacen referencia a la corrupción como «un comportamiento que se desvía de los deberes normales del funcionario público a causa de consideraciones privadas (familia, pandilla), pecuniarias o de estatus, y que viola normas contrarias al ejercicio de cierto tipo de influencias de beneficio privado» (Heidenheimer 1989: 166).² Las segundas describen a un funcionario público que toma su cargo como un «negocio, cuyo ingreso él [o ella] buscaran maximizar» (Heidenheimer 1989: 166).³ Estas primeras dos variantes son bastantes limitadas en el alcance y tratamiento de la corrupción como un mal hábito o adicción, identificado con la codicia personal de un individuo, y no logran incluir las consecuencias de la corrupción para el bien público. Las

² Al respecto, véase, también, Nye 1967.

³ Véase, también, Rose-Ackermann 1973.

terceras son más generales en alcance y asumen la existencia de un interés común que va más allá de la propia ley (Heidenheimer 1989). Los dos primeros tipos de definiciones se centran en la codicia de los individuos y han sido producidos, aparentemente, desde la perspectiva de un observador que mira la práctica de la corrupción como una violación de la reglas en un escenario que generalmente no es deshonesto.

Definiciones con esa característica no son aplicables a la experiencia de una sociedad en vías de desarrollo como el Perú durante la presidencia de Alberto Fujimori (1990-2000), donde la corrupción fue la regla y, de hecho, una manifestación de poder. En el Perú de los años noventa, la corrupción de las élites tradicionales se unió con la generada por las corporaciones transnacionales creando una nueva combinación que tuvo su punto culminante durante la época de Fujimori. Este hecho ha afectado profundamente la sociedad peruana y continuará haciéndolo por varios años (Ugarteche 2005). Quiroz (2005) anotaba que las pérdidas de desarrollo durante la época de Fujimori sumaban un promedio anual del 4 por ciento del producto bruto interno del país o 1,4 mil millones de dólares. Este autor, aun si su estimación parece exagerada, describió el régimen como uno de los peores en la historia del país después de su independencia en los años de 1820. De acuerdo con ello,

La corrupción generalizada y sistemática alcanzó a las más importantes instituciones y personalidades del país: burócratas, figuras de los medios de comunicación, futbolistas, jueces, cabezas de corporaciones nacionales y extranjeras, oficiales militares, miembros del Congreso, ministros y las más altas autoridades del gobierno [...] fue una combinación de corrupción burocrática y captura del Estado por una pandilla de corruptos que buscaba su propio enriquecimiento ilícito [...]. (Quiroz 2005: 79)

Esta corrupción es descrita más acertadamente por el investigador ruso Lev Timofeyev (1992) en su análisis de la situación

de la anterior Unión Soviética. El se refiere a «la meta-corrupción [...] una fase más allá de la corrupción; es la corrupción de los corruptores, cuando el poder corrupto ya no oculta más su corrupción [...] es una nueva forma de anomia, anomia cuadrada» (pp. 163-164).

Maingot (1995) reclama que no haya ninguna «teoría general de la corrupción» y puntualiza que el problema generalmente se refiere a la corrupción política, porque no ocurre frecuentemente que esta práctica se cubra en «las áreas privadas no gubernamentales» (p. 1). Esta observación es de gran importancia para iluminar la privatización actual de muchos servicios originariamente asociados al gobierno. ¿Tan corrupto como el presidente de una agencia consultora medioambiental privada que recibe un soborno de una compañía minera por emitir una evaluación que pasa por alto la contaminación de ríos, lagos y agua potable no es el funcionario que hace lo mismo en una entidad financiada por el gasto público? Además, ¿qué ocurre si un acto de corrupción no es necesario porque el o la presidente de la agencia consultora sabe que él o ella serán beneficiados por nuevos contratos solo porque se ha producido valoraciones similares en el pasado? O ¿qué ocurre si los corruptos tienen el poder y pueden hacer las leyes que legalizan su corrupción como ocurrió en el caso peruano entre 1990 y 2000?

Un paso importante hacia una nueva perspectiva sería construir definiciones centradas en el interés público con un enfoque en el daño causado al bien común como resultado de una actividad corrupta, independientemente de quien la ejecute, mientras que esa persona realice una función que, por lo menos oficialmente, sirva al público. Como se anotaba aquí, la corrupción se entiende como un ir más allá de la ley misma. Esta comprensión implica que un acto se vería como corrupto y criminal, aunque para la ley pudiera ser legal. Por ejemplo, las ejecuciones extrajudiciales realizadas por el Grupo Colina

y las subsecuentes leyes de impunidad podrían caer dentro de esta categoría. Además, esta comprensión también trae consigo el reconocimiento de que los daños ocasionados por la corrupción no se limitan a las pérdidas económicas sufridas por un país cuyos políticos y burócratas se enriquecen a sí mismos a expensas de su sociedad. Por ejemplo, las enfermedades que resultan de un soborno dado a un funcionario responsable del cumplimiento de las normas de calidad del agua por una corporación que posteriormente arroja contaminantes en un río. En efecto, mientras que las definiciones centradas en la oficina pública y en el mercado tienden a ignorar los resultados obtenidos, las definiciones centradas en el interés público reconocen, al menos, estas consecuencias más destructivas.

Finalmente, mientras que la corrupción se percibe frecuentemente como limitada a los países en vías de desarrollo, su práctica se está convirtiendo en un problema cada vez mayor en los países desarrollados. Tomemos, por ejemplo, el caso de la República Federal Alemana (RFA). Según Transparencia Internacional (TI), la RFA, inicialmente una de las naciones menos corruptas, ha caído considerablemente en su *ranking* internacional. Sin embargo, ninguno de los «más de 100.000 representantes de los concilios locales, los parlamentos provinciales y federales [de la RFA] han sido encontrados responsables por soborno» (Ogger 2005: 101). La explicación es simple. Aunque hay una ley que prohíbe la aceptación de sobornos, esta se tipifica de tal manera que solo alguien de inteligencia subnormal podría ser capturado. Según el párrafo 108e del Código Criminal alemán, un parlamentario participa en un acto de corrupción si es posible demostrar que él o ella han recibido dinero u otro favor antes de un voto. Sin embargo, como anota Ogger (2005), prácticamente todos los casos investigados por los abogados del Estado demuestran que los políticos sobornados han recibido pagos mucho tiempo después.

Con todo, Bannenberg y Schauptensteiner (2004) anotan que la corrupción en Alemania no puede separarse de los procesos de globalización. En su libro *Fujimori-Montesinos: el Estado mafioso*, Dammert (2005) argumenta que el régimen de Fujimori es expresión de la dictadura en la época de la globalización.

Las observaciones del criminólogo Jeffrey Ian Ross sobre el crimen estatal también son útiles para entender la sociedad peruana entre los años 1990 y 2000. Ross (2003) se centra en un número de prácticas, que incluyen la corrupción política, y, al hacerlo, demuestra que la corrupción es solamente una de las varias actividades criminales realizadas por el Estado. Él identifica las siguientes:

- La *corrupción política*, que cae dentro de la categoría de crimen estatal porque la confianza de la ciudadanía ha sido traicionada. Los grupos quizás más involucrados en esta actividad son los funcionarios elegidos y designados del gobierno, la policía, los reguladores gubernamentales, así como los jueces. La mayoría de las ofensas de esta naturaleza son cubiertas fácilmente por los involucrados, merced a los recursos que tienen a su disposición, como contratar abogados destacados dentro del foro judicial.
- Las *actividades de acopio de información*, especialmente cuando los agentes del gobierno escuchan conversaciones telefónicas, interceptan correos electrónicos o correo postal, sin los procedimientos apropiados. Hay pocas dudas de que tal vigilancia ilegal ocurre en Canadá, los Estados Unidos y otros países occidentales. En el Perú, la videoteca de Vladimiro Montesinos habla por sí misma.
- La *violación de los derechos humanos*, que se refiere a la tortura y las ejecuciones extrajudiciales en los países en desarrollo, aunque hay suficiente evidencia de que estas actividades también han tenido lugar en sociedades industrializadas

y desarrolladas. Otra violación en esta categoría son los crímenes de guerra, que incluyen la iniciación de una guerra violando el derecho internacional.

- La *violencia estatal*, que incluye, entre otras, la tortura, las muertes en custodia policial, el uso mortal de la fuerza policial y el genocidio. Hay mucho traslape entre esta categoría y la anterior. Después de todo, como el propio Ross (2003) lo observa, tanto el crimen estatal como las violaciones de los derechos humanos son realizadas por agencias de seguridad del Estado contra objetivos similares, tantos disidentes políticos como minorías raciales. La única clara diferencia entre estas dos categorías es de perspectiva: mientras que el abuso de los derechos humanos implica victimización, la violencia de Estado apunta al perpetrador. Gregg Barak (1990), uno de los principales investigadores norteamericanos sobre crímenes estatales, fusiona las dos categorías, sosteniendo que la violencia estatal, mucho más amplia, incluye la violación de derechos humanos. Con todo, las actividades del Grupo Colina o la esterilización ilegal de las mujeres nativas de Perú, durante la época de Fujimori, caen dentro de esta categoría.
- El *crimen estatal corporativo*, que ocurre cuando «las organizaciones [...] en los sectores público y privado [...] persiguen objetivos que resultan en crímenes que incluyen —pero no se limitan— lesiones, enfermedades, muerte y destrucción del sistema ecológico» (Ross 2003: 148). Estas ofensas son «cometidas por individuos que abusan de su autoridad estatal o que fallan al ejercerla cuando trabajan con personas u organizaciones del sector privado» (Ross 2003: 148). Nuevamente, hay un traslape con la corrupción en esta categoría. No obstante, la cercana relación entre las corporaciones y bancos nacionales y multinacionales, y el régimen de Fujimori también produjo abusos similares.

El análisis de Ross (2003) adolece de una perspectiva eurocéntrica porque ampliamente se limita a los Estados Unidos, Canadá y Gran Bretaña. Este autor reconoce que algunas de las prácticas descritas también han ocurrido en los Estados del mundo desarrollado, aunque no marcan necesariamente con cicatrices permanentes los rasgos de los paisajes políticos de estas naciones. A pesar de que la tipología de Ross tiene algunas limitaciones, provee de algunas perspectivas útiles para entender el régimen de Fujimori. Lo más importante, hasta donde concierne al Perú de los años noventa, es que no solo se encuentran todas las manifestaciones que Ross describe, llámese corrupción política, acopio de información ilegal por los servicios de inteligencia, violencia estatal y violación de derechos humanos, así como crimen corporativo estatal, sino que estas prácticas se afianzaron profundamente. Pareciera que tal régimen puede ser catalogado como criminal. En tal escena, como nosotros argumentamos, la corrupción es una de las varias herramientas usadas para mantener un aparato represivo.

Este ensayo, que se inspira en investigaciones recientes sobre la corrupción en el Perú y en otras partes del mundo, se centra en las estructuras de élite que cuentan con el poder corrupto, así como con el ambiente criminogénico creado por la globalización neoliberal, que extiende aún más las prácticas corruptas. Las estructuras corruptas de la época de Fujimori no pueden ser eliminadas sin cambios fundamentales de las estructuras políticas y económicas del país. Sin embargo, la corrupción es difícil de demostrar, y el estudioso, que no es diferente del investigador policial, se obliga a seguir la técnica prescrita por el famoso héroe de ficción de Arthur Conan Doyle (1987), Sherlock Holmes: una vez que «se elimina el imposible, lo que permanece, no importa como improbable, debe ser la verdad» (p. 185).

La estafa de la protección

El concepto de 'estafa de la protección' de acuerdo con lo argumentado por los académicos alemanes Theodor Adorno y Max Horkheimer⁴ puede ser usado para explicar el funcionamiento del poder corrupto. en el Perú y otras partes del mundo. Durante su exilio en los Estados Unidos en los años cuarenta, Horkheimer y, en menor grado, Adorno escribieron varios ensayos que comparan el nazismo con el gansterismo de estilo americano. Mientras que ellos trataban de desarrollar un modelo de la sociedad capitalista que se centrara en el «poder» sobre la «asignación del mercado», y de explicar la «privatización del poder», así como la violencia de las prácticas fascistas, llegaron a la idea de una sociedad de estafas (Stirk 1992).

Horkheimer intentó una revisión del modelo marxista de clase centrando su visión más allá de las clases para considerar los intereses «particulares» y lealtades de grupos, o lo que él llamó las estafas (Stirk 1992). Su comprensión de las estafas abarca grupos, pandillas, concilios, grupos de decisión o comités de diferentes épocas, culturas y subculturas, cuya función social se guió por el imperativo de conservar y aumentar su propio poder. A pesar de sus disputas y peleas constantes, estos grupos mantienen los eslabones interiores de clase para la preservación de intereses compartidos fundamentales que los unen contra los enemigos comunes (Horkheimer 1985b y 1988a).

Horkheimer (1988b) vio a la «pandilla como el concepto sociológico central de la sociedad de hoy», en la que aquella «es un tipo de la estafa o similar a ella» (p. 317). Esta concepción denota claramente su afinidad con el entorno criminal.

⁴ Sus escritos reflejan el pesimismo de la Escuela de Fráncfort acerca de la posibilidad de cambio social progresivo.

La Escuela de Fráncfort señala que la estafas tienen un inherente aire de criminalidad porque «los límites entre las estafas respetables e ilegales son inciertos» (Horkheimer 1997: 258). La dicotomía legal-criminal del fenómeno se refuerza por el reconocimiento de que una estafa indica protección del abuso, como el pago del tributo bajo la amenaza de violencia. Por consiguiente, «el estafador es protector y explotador» (Stirk 1992: 141). Además de las observaciones del Horkheimer, nuestro argumento es que el estafador también es un agente de la corrupción. La corrupción representa otra herramienta en las manos de los estafadores. Asimismo, la corrupción, así como la violencia usada por el estafador, representa la privatización del poder.

Las estafas de Horkheimer son similares a las élites que Gramsci denomina bloque hegemónico. La diferencia entre ambos conceptos descansa en el énfasis que dichos autores ponen en aspectos diferentes del control social. Mientras que Horkheimer pone el acento en la desunión dentro de las élites gobernantes y en el uso de violencia, Gramsci se centra en la manera en que aquellos que están en el poder mantienen su control sin coerción. Gramsci distinguió entre tres tipos de hegemonía:

- La *integral*, que se refiere a un ambiente en el que el gobierno y los ciudadanos coexisten en un acuerdo armonioso. Esta circunstancia solo ocurre cuando, «diseminada, la oposición está ausente o desacreditada, y cuando la clase gobernante desempeña una función progresiva en el proceso productivo» (Femia 1981: 46).
- La *decadente*, que se refiere a una situación en la que «el grupo dominante ha agotado su función» y «el bloque ideológico tiende a deteriorarse» (Femia 1981: 46). Así,

los conflictos sociales están latentes y pueden erupcionar en cualquier momento.

- La *mínima*, que describe un ambiente en que los grupos económicos mayores no «ponen de acuerdo sus intereses y aspiraciones con los intereses y aspiraciones de otras clases» (Femia 1981: 46). Los grupos dominantes permanecen en el poder a través del *trasformismo*, la práctica de «incorporar a los líderes [...] de grupos potencialmente hostiles» en la red de la élite, que resulta de «la formación de una clase gobernante siempre más numerosa» (Femia 1981: 46).

Una fusión entre la Escuela de Fráncfort y los conceptos de Gramsci nos permite sostener que los regímenes de la estafa de protección surgen cuando las élites sufren una crisis de hegemonía. Estas crisis tienen lugar durante tiempos de rápido cambio socioeconómico y causan fragmentación social y rupturas en la sociedad. Gramsci dice que, una vez que los grupos dominantes no cumplen una función progresiva, el bloque hegemónico tiende a introducir la coerción para levantar el mando (Buci-Glucksmann 1980 y Fontana 1993). A la inversa, Horkheimer (1982) argumentó que la protección era el «arquetipo de dominación» y vio la estafa como un principio que era independiente de tiempo y lugar, aunque se manifestase de acuerdo con las estipulaciones de un tiempo y lugar dados. Nosotros sostenemos que un régimen se convierte en una estafa de protección cuando introduce coerción y reglas de dominación en lugar de la hegemonía.

Protección como represión

La nación —escribió Horkheimer (1988c)— es una «organización que sirve a las estafas. Que el todo sea la nación es pura

ideología» (p. 334). Los regímenes de la estafa de protección son Estados que implícitamente usan la violencia o la amenaza de violencia para extraer las riquezas de sus poblaciones, sin tener en cuenta la oposición generada. Horkheimer, así como Adorno, vieron la estafa como un fenómeno que se ha manifestado a lo largo de la historia. Horkheimer (1982) escribió: «[Los poderosos] [...] siempre han protegido y, al mismo tiempo, han explotado a sus clientes. Protección es el arquetipo de dominación. Después del interludio del liberalismo, las tendencias económicas en Europa progresaron hacia un tipo nuevo y total de la proteccionismo [i. e., fascismo]» (p. 35).

Horkheimer (1997) enfatizó las estafas en lugar de las clases para incluir la noción de coerción como el denominador común de la historia. «Al principio de la historia de la estafa moderna se mantienen los inquisidores y, al final, los líderes de la estafa fascista» (p. 334). Para él, «la historia era una historia de dominación» (Stirk 1992: 143). Adorno (1990) sostuvo que la historia era «una historia de forcejeos de grupos, bandas y estafas» (p. 381).

Horkheimer vio el Estado totalitario fascista como la estafa en su forma más avanzada. Su análisis se enfocó en las principales facetas compartidas por el crimen organizado y el fascismo, en particular su naturaleza delictiva, la extracción parasitaria del pago, «la distorsión conspiratoria del idioma» y «la monopolización de funciones socialmente necesarias» (Horkheimer 1985b y Stirk 1992).

La posición de Horkheimer (1985a) de que los estafadores luchan entre ellos por encima de los repartos en «la plusvalía circulante» indica alguna adhesión a la teoría marxista clásica. Él introdujo la noción de la estafa para modificar el modelo marxista de clase, que fue incapaz de explicar la falta de unidad y magnitud de rivalidad y conflicto dentro de los regímenes fascistas (Horkheimer 1985b y Stirk 1992). Por consiguiente, la

clase dominante era, de hecho, una estructura de estafas arraigada en un modo específico de producción que «mantiene abajo y protege a los órdenes más bajos» (Horkheimer 1985b: 288). Horkheimer fue más allá de Marx cuando comparó los medios de producción con el arma de un delincuente. Mientras que Marx vio el capitalismo liberal como evidentemente defectuoso, aceptó que funcionaba siguiendo algunos principios de justicia e imparcialidad. Horkheimer (1985a), sin embargo, vino a ver la coerción e injusticia como los atributos clave del sistema.⁵ En sus palabras, «el gobierno [...] no fue usurpado por gánsteres que forzaran una entrada desde afuera; más bien, la dominación social generó el dominio del gánster en virtud de su propio principio económico» (Horkheimer 1982: 34). En otras palabras, el capitalismo es criminogénico.

Horkheimer (1988a) notó que la emergencia de las estafas fascistas en Alemania e Italia resultó en un aumento de los monopolios económicos. La dominación social, que en la sociedad liberal capitalista se basaba en el intercambio del mercado, había sido reemplazada por el control a través de la represión y los monopolios económicos (Horkheimer 1988). La sociedad de las estafas, por consiguiente, es también una teoría incompleta de la dominación que intenta dar cuenta de la fragmentación de poder; la falta de unidad; la magnitud de la rivalidad, conflicto y violencia; así como la indiferencia hacia los estándares legales en los regímenes fascistas. Mientras que el Estado liberal capitalista fue capaz de favorecer algunos intereses sociales por encima de otros, todavía fue capaz de garantizar ciertos derechos civiles y humanos que el Estado fascista en Italia y Alemania había abolido (Horkheimer 1985b y Stirk 1992).

⁵ Véase, también, Stirk 1992.

La teoría de la sociedad de estafas representa una ruptura fundamental con concepciones tanto marxistas como liberales, porque Horkheimer insistió en que las estafas eran *totalidades pragmáticas*: ellas no eran ni universales ni individuales en carácter, pero sí particulares, y representaban el ascenso del grupo por encima del individuo y la sociedad como bloque (Horkheimer 1985b y Stirk 1992). Así, Horkheimer (1988c) también describió la estafa como «un grupo de conspiración que empuja por sus intereses colectivos contra los intereses del bloque» (p. 334).

La sociedad de las estafas de Horkheimer no solo es un ataque contra el corporacionalismo fascista, la estafa en su forma más avanzada, sino también contra de los modelos pluralistas, corporacionalistas y neocorporacionalistas del Estado. Para Horkheimer, estos y otros modelos, como el socialismo de estilo soviético, representan simplemente versiones diferentes del dominio estafa producidas por las sociedades modernas en el siglo xx. Si Horkheimer estuviera vivo hoy, él incluiría los regímenes de mercado neoliberales y las corporaciones multinacionales como estafas en su forma más avanzada.

Si se aplica el pensamiento de Horkheimer al Perú, uno puede concluir, para empezar, que el país, desde su independencia en el siglo xix hasta el presente, ha sido gobernado por grupos poderosos o estafas compuestas extensamente por descendientes de españoles u otros colonos europeos, que generalmente obraron en favor de sus propios intereses. En el mismo sentido, los cambios políticos y las reformas socioeconómicas jamás produjeron transformaciones fundamentales en las estructuras de poder de la sociedad, ni crearon un mejoramiento demostrable para la mayoría de la población, predominantemente indígena y mestiza, excluida y pobre. En efecto, los respectivos grupos de élite han mantenido históricamente abajo a los ordenes más bajos, utilizando herramientas como la violencia y la corrupción, la

desinformación y la propaganda, o la «distorsión misteriosa del idioma» (Horkheimer 1985b, Quiroz 2005 y también Ross 2003). La estafa Fujimori ciertamente confirma la observación de Horkheimer (1982) de que la «dominación social» puede resultar en «el orden del gánster en virtud de su propio principio económico» (p. 34). De hecho, el régimen de Fujimori puede sostenerse como un ejemplo para una nueva forma de dominación estafa en la era de la globalización, una que ha sido descrita por Dammert (2001) como «el nuevo totalitarismo imagocrático».

La corrupción y la estafa multinacional

Horkheimer (1982 y 1988c) había visto la estafa como el «arquetipo de dominación», al mismo tiempo que había observado al Estado-nación como su manifestación preeminente. Anteriormente, este académico de la Escuela de Fráncfort señaló una estafa multinacional de los países desarrollados durante los años cuarenta (Horkheimer 1985a: 89). Además, observó que la formación de las estafas fascistas en la Alemania nacional socialista y en la Italia fascista se relacionó íntimamente con la emergencia de los monopolios económicos (Horkheimer 1988a). Él escribió: «La economía carece largamente de su propia dinámica. Perdió su poder frente al poder económico» (Horkheimer 1988a: 316). Similares observaciones pueden ser hechas para la época de la globalización, en la medida en que el proceso de monopolización (i. e., fusiones corporativas) se ha acelerado considerablemente desde los años setenta y ha producido como resultado la última versión de la estafa, la corporación transnacional.

Un estudio publicado en 2000 estimó que las corporaciones transnacionales pagan algo de 80 mil millones de dólares anualmente en sobornos para obtener contratos de comercio o concesiones. Estas prácticas debilitan los esfuerzos hacia el desarrollo

y contribuyen a porcentajes más altos de poder e inequidad, incrementan las cargas de la deuda externa, abandonan los procesos de democratización local y la legislación existente, y estimulan las ventas de armas (Singh 2000). Braithwaite (1979) ve la corrupción de los funcionarios de países en desarrollo por las corporaciones transnacionales como una práctica muy destructiva, porque toma de aquellos que más lo necesitan y entrega a aquellos que tienen en abundancia. Por otra parte, la corrupción trae a posiciones de poder a políticos y funcionarios, «quiénes, en general, antepondrán sus propios intereses al interés público y el interés de la corporación transnacional al interés nacional» (Braithwaite 1979: 126).

Las actividades criminales de las corporaciones e instituciones financieras, que técnicamente hablando constituyen una forma de crimen organizado, proveen de una dimensión adicional al desarreglo global en el nuevo milenio. Las empresas globales operan en una arena sin contrato social, comprometidas en una «guerra económica de cada una contra todos las otras», un escenario extremadamente criminogénico (Ross y Trachte 1990: 2). En un ambiente como el descrito, las «legítimas oportunidades» para el lucro pueden verse «limitadas y constreñidas» (Box 1998: 35). Este entorno explica que los ejecutivos investiguen medios alternativos, que incluyen evitar, evadir y violar la ley, y los prefieren si ellos son calificados como superiores a otras posibilidades alternativas, estrictamente legítimas.

Este estado de cosas no solamente permite considerable libertad a los actores corporativos, sino que también contribuye a lo que Beck (1997) llama «capitalismo desorganizado» y los torna en potenciales socios de las organizaciones criminales internacionales, que toman ventaja del mismo ambiente. Como observó Robinson (2004), un centro sobre corporaciones transnacionales para investigar sus actividades e impacto, creado en 1975 por las Naciones Unidas, se prohibió en 1992.

Los siguientes ejemplos demuestran varias dimensiones de la corrupción que afecta a una sociedad subdesarrollada, pero no solo a ella, cuando un funcionario o político corrupto abre una cuenta bancaria secreta en Suiza con dinero robado de las arcas públicas de su país, es decir, con los actos criminales corporativos de compañías multinacionales que la corrupción hace posibles.

Mientras esperamos que un estudio comprensivo de la magnitud e impacto del crimen corporativo en las sociedades en vías de desarrollo sea escrito, es posible extrapolar, de trabajos existentes y centrados en eventos específicos, que la cantidad de prácticas no éticas por parte de las corporaciones transnacionales es considerable y puede manifestarse de numerosas maneras (Robinson 2004). Por ejemplo, en diciembre 1984, una explosión en la planta de Union Carbide en Bhopal, India, mató a miles de personas y mutiló a diez mil más. Pearce y Toombs (1998) incluyeron una investigación extensiva del desastre de Bhopal en su estudio del crimen corporativo en la industria química. Ellos concluyeron que, mientras las dimensiones del desastre fueron insuperables, «sus causas eran todas muy comunes» (Pearce y Toombs 1998: 217). Del mismo modo que los países productores de droga como Bolivia o el Perú ignoraron el narcotráfico porque este generaba divisas desesperadamente necesitadas, varias naciones subdesarrolladas han impuesto pocas regulaciones a los negocios con materiales peligrosos o emisiones tóxicas con la esperanza de atraer inversiones extranjeras y lograr acceso al *know-how* tecnológico y científico (Pearce y Toombs 1998).

Las actividades de compañías farmacéuticas califican como otra dimensión del crimen corporativo en el Sur. Estas incluyen, entre otras prácticas, el uso de ciudadanos de las naciones subdesarrolladas como conejillos de indias para desarrollar nuevas medicinas o la promoción y venta de drogas

peligrosas (Braithwaite 1984 y Chetley 1991). Aun así, pocas prácticas hacen evidente el carácter criminal de esta industria particular como el frívolo litigio seguido por 39 compañías farmacéuticas transnacionales contra Sudáfrica sobre leyes de patentes para las drogas que combaten el SIDA. En 1997, mientras el país sufrió una crisis de salud con casi cinco millones de infectados, el Parlamento sudafricano hizo cambios en la así llamada Acta de Control de Medicinas y Sustancias Relacionadas. La reforma permitió la fabricación genérica de drogas anti-SIDA por compañías locales, así como su importación del extranjero. Por ejemplo, la compañía de India Cipla ofreció drogas anti-SIDA de precios entre 10 y 15 veces más bajos que los de las corporaciones farmacéuticas transnacionales. El litigio planteado fue finalmente retirado a comienzos de 2001 por presión de un clamor internacional (T'Hoen 2000 y Singh 2001).

La acción legal tomada contra el gobierno sudafricano, que llamó a Nelson Mandela como coacusado, demuestra el carácter estafador de la industria. Los cambios hechos por el gobierno sudafricano solo afectaron a cuatro corporaciones farmacéuticas en el negocio de drogas anti-SIDA: Merck, Glaxo-SmithKline, Bristol-Myers Squibb, y Boehringer Ingelheim. Además, todo el mercado farmacéutico africano vale menos de 2 por ciento en relación con las ventas globales de las corporaciones multinacionales. No obstante, el litigio seguido no solo fue iniciado por las cuatro compañías afectadas directamente sino por la Asociación de Fabricantes Farmacéuticos de Sudáfrica, la organización que representa a las 39 subsidiarias de esas corporaciones en el país. Mientras estas corporaciones transnacionales normalmente se traban en una competencia feroz entre sí, el pronunciamiento del Parlamento sudafricano amenazó los intereses de todas y las llevó a combinar esfuerzos (T'Hoen 2000, Singh 2001, Oh 2001 y Sulston 2003).

El vaciado de desechos peligrosos constituye otra dimensión del crimen corporativo en el Sur. De acuerdo con Clapp (1994), «unas 30 ó 45 millones de toneladas de basura tóxica se vendieron por año en la segunda mitad de los ochenta» y «un 20 por ciento [de estas] fueron a parar a países del Tercer Mundo» (p. 506). Las conexiones del creciente comercio internacional hacen posible transportar dicho material con pequeños costos, mientras que «la pobreza y los ritmos de la deuda internacional han animado su traslado a los países menos industrializados, necesitados de divisas extranjeras» (Clapp 1994: 509). Más aún, la práctica, incluso si se detiene, tendrá repercusiones negativas en el futuro desarrollo económico, ya que incrementa el empobrecimiento y causa daños ecológicos a sociedades que tienen recursos mínimos para destinar a problemas producidos por gobiernos de corta visión y corruptos. Finalmente, la práctica mencionada se restringió severamente después de un acuerdo internacional que entró en vigencia en 1997 y prohibió la exportación de materiales tóxicos de los países industrializados (Raghavan 1995). Sin embargo, es razonable asumir que las corporaciones pueden contratar a mafias internacionales para disponer de tales materiales. Naylor (1993), después de todo, observó que «la distribución ilegal de desechos» constituye una de las actividades de las organizaciones criminales que operan en la fase simbiótica, cuando están más integradas a la sociedad formal.

El lavado de dinero también representa una importante dimensión de la conducta criminal por parte de las instituciones financieras y sirve como un ejemplo de las relaciones del mundo bancario con las organizaciones criminales. Según el conocido investigador de la mafia italiana Umberto Santino (1988), una de las figuras principales del Centro Siciliano Documentazione (CSD) en Palermo, Sicilia, posiblemente el principal centro de investigación sobre el crimen organizado,

la mafia siciliana reinvertió las ganancias de sus ventas de heroína en las corporaciones que dominan al sistema financiero y corporativo global. De hecho, Santino sostuvo que el crimen organizado global es parte de un «complejo financiero-industrial» (Santino 1988).⁶ Justin Vitiello (1992), otro estudioso del instituto de Palermo, observó, «como está probado por las investigaciones del CSD, que las causas primarias del éxito de las mafias multinacionales son sus conexiones transnacionales, conseguidas por su lavado de dinero y sus contactos de recirculación» (p. 263).

Un litigio presentado en Florida el 20 de julio de 2001 puede también ser indicativo de la relación entre las organizaciones criminales y las corporaciones globales. La compañía Coca-Cola, su subsidiaria colombiana y afiliados comerciales fueron acusados de emplear escuadrones de muerte para matar, torturar, secuestrar e intimidar a los líderes del sindicato colombiano en su planta. La acción legal fue iniciada por los United Steelworkers of America y el Fondo Internacional de los Derechos Obreros Internacional en nombre de SINALTRAINAL, el sindicato colombiano que representa a los obreros de Coca-Cola, a los parientes de un líder del sindicato asesinado, así como a varios otros activistas que trabajan para la compañía y que han sido intimidados, asaltados o torturados por escuadrones de la muerte (INOTA 2001 y *The Guardian* 2001).

La comparación de Horkheimer (1985a) de los medios de producción con el arma de un criminal o las observaciones de Petras y Veltmeyer (2001), quienes igualaron las actividades de las corporaciones transnacionales a «un arma apuntada a las cabezas de obreros y legisladores», que obstruye «la política democrática», son ciertamente descriptivas de los aspectos más desagradables de este orden mundial. De hecho, mientras que

⁶ Véanse, también, Werner 1994 y Chossudowsky 1997.

Horkheimer concibió la función social de la estafa como la salvaguarda y restricción de los órdenes más bajos, y eso todavía implicaba una responsabilidad limitada para presevar a los excluidos, las élites globalizadas modernas han ido más allá de tales restricciones. La arena global es para las corporaciones de hoy lo que el Oeste americano fue para los *robber barons* del siglo XIX, o lo que las Américas representaron a los conquistadores españoles del siglo XVI. Sakamoto (1995) observó que «la lógica del desarrollo capitalista» no incluye «la necesidad económica» para mejorar las condiciones de vida de los más pobres y hambrientos del mundo. De hecho, él anotó que «esas personas» son superfluas y su desfallecimiento no tendría «ningún efecto adverso» en el sistema económico global (Sakamoto 1995: 134). McMurtry (2001) sostuvo, igualmente, que los derechos humanos se han convertido en los derechos de los consumidores. Solo aquellos con el poder adquisitivo necesario tienen acceso a los bienes y servicios que representan derechos humanos esenciales según la Carta de las Naciones Unidas (2001). Consecuentemente, observa Gray (1998) «la utopía del mercado libre global no ha incurrido en un costo humano como hizo el Comunismo [...] aunque con el tiempo puede rivalizar con el sufrimiento que inflige» (p. 30).

Conclusiones

El régimen de la estafa de la protección es modelo de represión socioeconómica. Este régimen está conformado por el Estado o por élites estatales que pretenden conservar el dominio a través de la corrupción y el uso o amenaza de la violencia contra grupos mayoritarios en sociedades que experimentan condiciones de sustancial disparidad social. La composición específica de los grupos de poder de quienes conforman un régimen de estafa determina su naturaleza y dirige sus políticas

internas y externas. Además, mientras que los fundamentos de la exclusión pueden diferir (e. g., clase, raza o género), esta condición frecuentemente se manifiesta en desventajas económicas, sino en explotación. Las estafas de protección de protección no pueden atribuirse a tipos específicos de organización política. Más aún, ellos pueden ser parte de diferentes regímenes, que van desde gobiernos formalmente democráticos a dictaduras totalitarias y estructuras globales neoliberales. Las estafas de protección no pueden atribuirse a tipos específicos de organización política. Un factor común es la corrupción, un componente esencial de las relaciones de poder e inseparable de este. De hecho, en este escenario, el poder es la precondition para la corrupción, y la corrupción es la precondition para el poder. El poder no puede ejercerse a menos que sea corrupto.

Finalmente, un orden mundial basado en las tales fundamentos es inestable. Block (1987) comentó, en su análisis de las élites en el Estado y la economía de las sociedades capitalistas, que «aquellos que acumulan capital no son conscientes de lo que es necesario para reproducir el orden social» (pp. 54–55). A la inversa, «aquellos que manejan el aparato estatal» están preocupados «con la reproducción del orden social» en el que su propio poder se basa (Block 1987: 54-55). Las élites económicas globales, que están principalmente interesadas en acumular riqueza y poder, parecen ser igualmente inconscientes de la necesidad de «reproducir el orden social» (Block 1987). Entretanto, «el declive relativo en la autoridad relativa del Estado» ha limitado la capacidad de las élites políticas de hacerlo (Ross y Trachte 1990). De hecho, en lugar de reproducirlo, las élites estatales, particularmente en los países en desarrollo, practican la corrupción como el orden social. La globalización, por consiguiente, no solo debilita al Estado, sino que, en el largo y corto plazo, también arruina los fundamentos del propio orden neoliberal.

Bibliografía

ADORNO, Theodor W.

1990 «Reflexionen zur Klassentheorie». En su *Gesammelte Schriften*. Vol. 8. Fráncfort: Suhrkamp.

BANNENBERG, Britta y Wolfgang SCHAUPENSTEINER

2004 *Korruption in Deutschland*. Hamburgo: Beck, 2004.

BARAK, Gregg

1990 «Crime, Criminology, and Human Rights: Towards an Understanding of State Criminality». *Journal of Human Justice*, n.º 2.

BECK, Ulrich

1997 *Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus-Anworten auf Globalisierung*. Fráncfort del Melo: Suhrkamp.

BELL GLOBEMEDIA PUBLISHING

2005 *The Globe and Mail*, 6 de julio.

BLOCK, Fred

1987 «The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State». En Fred Block (ed.). *Revising State Theory*. Filadelfia: Temple University Press.

BOX, Richard C.

1998 *Citizen Governance: Leading American Communities into The 21st Century*. Thousand Oaks: Sage Publications.

BRAITHWAITE, John

1984 *Corporate Crimen in The Pharmaceutical Industry*. Londres: Routledge y Kegan Paul.

1979 «Transnational Corporations and Corruption: Toward Some International Solutions». *International Journal of Sociology and Law*, n.º 7.

BUCI-GLUCKSMANN, Christine

1980 *Gramsci and the State*. Londres: Lawrence and Wishart.

CHETLEY, Andrew

1991 «Dumped on the Third World». *Third World Resurgence*, n.º 10, junio.

CHOSSUDOWSKY, Michel

1977 «Crime Goes Global: The Criminalization of the World Economy». *Third World Resurgence*, n.º 80, diciembre.

CLAPP, Jennifer

1994 «The Toxic Waste Trade with Less-Industrialized Countries: Economic Linkages and Political Alliances». *Third World Quarterly*, vol. 15, n.º 3.

INOTA (Information Network of the Americas)

2001 *Colombia Report*, 23 de julio. [Recuperado de <<http://www.colombiareport.org/colombia73.htm>>].

DAMMERT EGO AGUIRRE, Manuel

2001 *Fujimori-Montesinos: el Estado mafioso*. Lima: Ediciones El Virrey.

DOYLE, Sir Arthur C.

1987 «The Sign of Four». En su *Sherlock Holmes: The Long Stories*. Leicester: Galley.

FEMIA, Joseph

1981 *Gramsci's Political Thought: Hegemony, Consciousness and the Revolutionary Process*. Londres: Clarendon.

FONTANA, Benedetto

1993 *Hegemony and Power*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

GALTUNG, Frederick

2001 «Transparency International's Network to Curb Global Corruption». En Gerald Caiden, O. P. Dwivedi y Joseph Jabbra (eds.). *Where Corruption Lives*. Nueva York: Kumarian Press.

GRAY, John

1998 *False Dawn: The Delusions of Global Capitalism*. Nueva York: New Press.

THE GUARDIAN

2001 21 de julio. [Disponible en <<http://www.guardian.co.uk/Archive/Article>>]

HEIDENHEIMER, Arnold

1989 «Perspectives on The Perception of Corruption». En A. J. Heidenheimer, Michael Jhonston y Victor LeVine (comps.). *Political Corruption: A Handbook Transaction*. New Brunswick: Transaction Books.

1978 «Introduction». En *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. New Brunswick: Transaction Books.

HORKHEIMER, Max

1997 «Aus einer Theorie des Verbrechers». En su *Gesammelte Schriften*. Vol. 5.

1988a «Die Juden und Europa». En su *Gesammelte Werke*. Vol. 4: «Schriften 1936-1941». Edición de Gunzelin Schmid Noerr. Frácnfort: Fischer.

1988b «Clique als zentraler soziologischer Begriff für die heutige Gesellschaft». En su *Gesammelte Werke*. Vol. 14.

1988c «Herrschende Klasse, die von Rackets beherrschte Klasse und die Rolle der Fachleute». En su *Gesammelte Werke*. Vol. 14.

1985a «Zur Soziologie der Klassenverhältnisse». En su *Gesammelte Werke*. Vol. 12. Edición de Gunzelin Schmid Noerr. Frácnfort: Fischer.

1985b «Die Rackets und der Geist». En su *Gesammelte Werke*. Vol. 12. Edición de Gunzelin Schmid Noerr. Frácnfort: Fischer.

1982 «The End of Reason». En Andrew Arato y Eike Gebhardt (eds.). *The Essential Frankfurt School Reader*. Nueva York: Continuum.

HUNTINGTON, Samuel P.

1968 *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

KAHHAT, Farid

2005 «El tema de la corrupción en la literatura en ciencia política». En Felipe Portocarrero (ed.). *El pacto infame: estudios sobre la*

corrupción en el Perú. Lima: Red Para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

MAINGOT, Anthony P.

1995 «Offshore Secrecy Centers and the Necessary Role of States: Bucking the Trend». *Journal of Interamerican and World Affairs*, vol. 37, n.º 4.

MCMURTRY, John

2001 «The FTAA and the WTO: The Meta-Program For Global Corporate Rule». *Third World Resurgence*, n.ºs 129-130, mayo-junio.

MYRDAL, Gunnar

1968 *Asian Drama: An Enquiry into the Poverty of Nations*. Nueva York: 20th Century.

NAYLOR, R. T.

1993 «The Insurgent Economy: Black Market Operations of Guerrilla Organizations». *Crime, Law and Social Change*, vol. 20, n.º 1.

NYE, Joseph

1967 «Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis». *American Political Science Review*, vol. LXI, n.º 2, pp. 417-427.

OGGER, Günter

2005 *Die Ego-AG*. Múnich: Goldmann.

OH, Cecilia

2001 «The Health Crisis in Developing Countries». *Third World Resurgence*, n.ºs 131-132, julio-agosto.

PEARCE, Frank y Steve TOOMBS

1990 *Toxic Capitalism*. Toronto: Canadian Scholarly Press.

PETRAS, James y Henry VELTMEYER

2001 *Globalization Unmasked*. Halifax: Fernwood.

QUIROZ, Alfonso W.

- 2005 «Costos históricos de la corrupción en el Perú republicano». En Felipe Portocarrero (ed.). *El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

RAGHAVAN, Chakravarthi

- 1995 «OECD Toxic Waste Exports Banned Under New Agreement». *Third World Resurgence*, n.º 63, noviembre.

ROBINSON, William I.

- 2004 *A Theory of Global Capitalism: Production, Class, and State in a Transnational World*. Baltimore: John Hopkins University Press.

ROSE-ACKERMAN, Susan

- 1973 *Corruption: A Study in Political Economy*. Nueva York: Academic Press.

ROSS, Jeffrey Ian

- 2003 *The Dynamics of Political Crime*. Thousand Oaks: Sage.

ROSS, Robert J. S. y Kent C. TRACHTE

- 1990 *Global Capitalism: The New Leviathan*. Nueva York: New York State University Press.

SAKAMOTO, Yoshikazu

- 1995 «Democratization, Social Movements and World Order». En Björn Hettne (ed.). *International Political Economy: Understanding Global Disorder*. Halifax, Nova: Fernwood.

SANTINO, Umberto

- 1988 «The Financial Mafia: The Illegal Accumulation of Wealth and the Financial-Industrial Complex». *Contemporary Crises*, n.º12.

SINGH, Someshwar

- 2001 «South African Court Case: Spotlight on TRIPS Switched off». *South Bulletin*, n.º 11, 30 de abril.

2000 «Privatization and “Reforms” Spread Corruption». *Third World Resurgence*, n.ºs 120-121, agosto-septiembre.

STIRK, Peter M. R.

1992 *Max Horkheimer: A New Interpretation*. Hempel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

SULSTON, John

2003 «The Rich World’s Patents Abandon the Poor to Die». *Third World Resurgence*, n.ºs 149-150, enero-febrero.

T’HOEN, Ellen

2000 «Globalization and Equitable Access to Essential Drugs». *Third World Resurgence*, n.ºs 120-121, agosto-septiembre.

TIMOFEYEV, Lev

1992 *Russia’s Secret Rulers*. Nueva York: Alfred Knopf.

UGARTECHE, Óscar

2005 «Notas sobre la nueva corrupción económica en el Perú finisecular: desde la mafia, el mercantilismo y la teoría económica». En Felipe Portocarrero. *El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

VITIELLO, Justin

1992 «The New World Order-From Fraud and Force to Business as Usual in the Global Free Market: The Up-to-Date Evidence». *Crime, Law and Social Change*, n.º 17.

WERNER, David

1994 «Pushing Drugs in Free Market Economy». *Third World Resurgence*, n.º 46, junio.

Nos habíamos peleado tanto
Alejandro Toledo, la prensa y un largo adiós

Martín Paredes

Uno

Más temprano que tarde, la prensa puso los cinco sentidos sobre el candidato, y luego presidente, Alejandro Toledo. Se fijó en su entorno, en sus amigotes, en su esposa, en su hija negada, en sus «escapadas» al hostel Melody, en sus sobrinos, en su asesor César Almeyda, en sus comilonas en restaurantes de cinco tenedores, en sus derroches de güisqui etiqueta azul, en su hora Cabana y en un largo etcétera. La prensa se regodeaba en los mil y un errores del entonces candidato y después presidente. No le perdonó una. Cómo hacerlo, si el *rating* subía como la espuma al reportar por televisión las lisuras de su hermano Luis un domingo, en horario estelar —con pedrada a reportero más—, o los trajines de sus sobrinísimos, el aumento del sueldo presidencial, las arrugas de su hermana Margarita, los huaicos verbales y las sacadas de lengua de *madame* Karp, las transferencias a la famosa «cuenta de contingencia» bancaria de su sobrino Coqui en la campaña de 2001, la tercamente negada paternidad de Zarái, sus «escapadas» a Punta Sal, sus asesores. El gobierno que se va estuvo lleno de «franeleros», angurrientos de poder, *figuretis*, intrigantes y «conchudos». Una

cohorte de torpes paniaguados, «ponchada» o «ampayada» innumerables veces por las cámaras en situaciones más que embarazosas y, en algunos casos, francamente delictivas. El consuelo tonto llevaría a decir que, por lo menos, nadie se aburría, y la prensa menos que nadie. Lo peor de todo es que nos costó.

Quizá la prensa nunca tuvo, en palacio de gobierno, un personaje tan vulnerable y predispuesto al error o persistente en él.¹ Quizá Toledo carecía de la etiqueta que requiere la institución presidencial —un poco venida a menos como todas las instituciones en el país—y, por eso, lo «ampayaban», con mala leche, cogiendo los cubos de hielo con la mano para mandarlos al fondo de su vaso de güisqui o le tomaban fotografías orinando detrás de un helicóptero. Sería inimaginable semejante imagen de Manuel Prado, Belaunde o, siquiera, García. De Fujimori, sí. Al menos al Fujimori de 1990, ese chinito herméptico y sonriente que aparecía con su tractor y con su castellano mal hablado, con su ternito azul, medias blancas y zapatos negros. Recordemos también a Toledo como el cholo terco de 2000, con su vincha en la frente —etiquetado por la prensa chicha fujimorista como «terruco», agitador, mentiroso y cobarde— enfrentándose al otrora chinito de las medias blancas, implacable profesor de matemáticas, porque, al final de todo, se trata de imágenes. Un tractor, una vincha. Un chino, un cholo. Una yuca, un vaso de güisqui.

¹ Sobre la naturaleza del error autoinducido de Toledo véase BEDOYA, Jaime. «El método Toledo». En *Mal menor*. Lima: Grupo Editorial Norma, 2004, pp. 125-129.

Dos

Montesinos: ¿Acaso el periodista puede hacer lo que esté bien?

Schutz: No, tú agarras a ver si sale algo, tú cuando... si sale algo le dices: no, no, esto no lo sacas. Y es libertad de empresa.

Montesinos: Claro, lógico.

Schutz: A nosotros no van a contarnos cuentos.

Montesinos: Nosotros sabemos...

Audio 1783, «Dr. Schutz», 10 de noviembre de 1999

Recuperada la democracia, la prensa comprada por Fujimori y Montesinos continuaba en manos de sus propietarios, esos mismos que ofertaron sus medios de comunicación como mecanismo de difamación para los opositores del régimen. El desprestigio de esa prensa era más que evidente. Las estructuras y los procedimientos de información eran los mismos: campañas de desinformación y difamación. El ejemplo más notorio fue el episodio televisivo entre Nicolás Lúcar y el presidente del gobierno de transición Valentín Paniagua, un presidente ampliamente reconocido y legitimado. Este increpó a Lúcar por teléfono, desenmascarando la operación de difamación en su contra. Pero con Toledo, el liderazgo político inicial con el que contaba en la campaña electoral fue erosionándose muy rápidamente, y eso dejó en evidencia la precariedad de su partido y la improvisación de sus miembros. Las expectativas eran altas y la decepción ciudadana llegó rápido. Mucho antes, el periodismo había detectado flancos débiles y zonas vulnerables en Toledo. La rápida caída de la aprobación presidencial era solo la constatación de una errática conducción del Ejecutivo. En muchos casos, la prensa se limitaba a dar cuenta de los líos internos del partido de gobierno, de las luchas intestinas

de la bancada de Perú Posible. El desgaste se agudizaba. En agosto de 2001, Toledo contaba con una aprobación cercana al 60 por ciento y su desaprobación solo llegaba al 16 por ciento; en febrero de 2004, solo tenía un 7 por ciento de aprobación y su desaprobación llegaba a un 90 por ciento. Apenas un año después de iniciada su presidencia, los titulares de la prensa rezaban: «¿Podrá Toledo llegar al final de su gobierno?».

Tres

Y ya se sabe: Alejandro Toledo es un sobreviviente de sí mismo. El equilibrista vertiginoso de las estadísticas y de la vacancia. En su fuero interno, seguramente se veía como un incomprendido por los medios, por el país. «El problema era de comunicación», pensaría. No de una conducción política poco acertada. De ahí la insistencia inútil, desde el ejecutivo, de comunicar a la gente los logros de su gobierno. Hasta llegaron a tener un diario propio, llamado *Pura Verdad*, de nullos resultados. Y como *madame* Karp no podía quedarse atrás, en junio de 2004 declaraba: «frente a la incapacidad de ustedes [los periodistas] o su no deseo [sic] de fijarse en los logros de este gobierno, el Estado tiene la obligación de hacer conocer a sus ciudadanos qué es lo que está haciendo. Si los medios no sirven para esto, entonces nosotros serviremos para ello». La medida no es una cualidad que engalane a *madame* Karp, pero lo que reclamaba en aquel momento —más allá de las interpretaciones que hacía el entonces premier Carlos Ferrero para quien todas las tragedias del gobierno eran mediáticas— no era nada nuevo: cada gobierno tiene que lidiar con titulares adversos y todos tuvieron que actuar en función de él.² Se han dedicado quizá miles de metros cuadrados en titular y

² LAUER Mirko. «Buscando mejores títulos». *La República*, 9 de marzo, 2004.

desarrollar innumerables críticas y denuncias —con y sin pruebas verosímiles— a la conducción política del gobierno de Toledo, a su familia y a sus círculos cercanos. Mucho menos tamaño se dedicó a la crítica del modelo económico del mismo gobierno. Al parecer, en eso, prácticamente todos los medios estaban de acuerdo. El que no saltaba era toledista.

La paranoia de la confabulación de periodistas contra el gobierno no fue tal. Lo que sí hubo y hay es una orientación determinada y algunas agendas propias. Algunos dirían que el gobierno se caía solito y que los periodistas solo daban cuenta del estrépito del derrumbe. Pero lo que muy pocos advertían eran las consecuencias políticas de ese derrumbe. Los titulares inflamados de escándalos políticos eran inversamente proporcionales a la información sobre la lucha anticorrupción del fujimorismo. Es que esta no era vendedora y aquella sí que disparaba el *rating*. El ejercicio de la crítica por la prensa llevó, sobre todo a muchos programas periodísticos de televisión, a verter un «frenesí acusatorio»³ de denuncias que lograban un resultado contrario al que se buscaba. En demasiados casos, se hacía pasar como investigación periodística una simple compra de documentos y cintas de audio que se ofertaban a las redacciones como supuestas «primicias». Lo peligroso de esta sensacionalización creciente de las noticias por los medios es —además de ser el resultado de un mercado pequeño para tantos medios— su pérdida de credibilidad y su aporte insano al escándalo *per se*. Muchos de estos escándalos llevaron las noticias de las páginas políticas a las policiales, y noticieros que cubrían generosamente las andanzas de la familia presidencial relegaban o simplemente desechaban de su pauta cualquier noticia negativa a las grandes empresas o altos funcio-

³ «El papel de la prensa consiste en fiscalizar y no en condenar». Entrevista a Enrique Zileri. *El Comercio*, 4 de febrero de 2004.

narios privados. El problema no era informar las tropelías palaciegas; el problema era que *solo* se informaba de ellas y se perdía de vista otros muchos temas más importantes y concernientes a intereses nacionales.

Cuatro

En estos cinco años han desfilado, como en un circo *freak*, una cantidad pocas veces vista y menos reunida, de aventureros lumpenescos de la política. Perú Posible no tuvo el monopolio de la infamia, pero sí fue un socio mayoritario. En muchos casos, la prensa dio cuenta, severamente, de la clase de advenedizos metidos a congresistas y sus canalladas y fechorías de toda laya. ¿La prensa le dio duro al presidente? Sí. Y en muchísimos casos se lo merecía. Y a veces no tanto por el hecho en sí —más menudencias que bifes— sino por la torpeza de la defensa. Se lo merecía también, porque el país necesitaba urgentemente una persona ordenada, austera, respetada y respetable, porque la prensa le perdió el respeto a un presidente sensualizado por el poder, sus fastos y sus apañadores. No inspiró autoridad, ni un poder enérgico, cuando fue necesario hacerlo. Sin darse cuenta había desacralizado, por decirlo de algún modo, la Presidencia y lo había hecho hasta volverla muy terrenal, demasiado humana, profana.

Cinco

Hoy, Alejandro Toledo es feliz. Ríe, canta. A la prensa ya no le importa. Ya no es portada. Ya no vende. Ya fue. Cualquier día de estos, hasta podría decirnos: «¡Malagradecidos!».

Para tener una cabal comprensión de las relaciones entre la prensa peruana y el gobierno de Alejandro Toledo, entrevistamos a tres destacados periodistas, cada uno con una visión particular de los hechos, como corresponde.

Fernando Vivas es un destacado periodista y sociólogo, trabajó en la revista Caretas y actualmente en el diario El Comercio. Ha publicado el libro En vivo y en directo. Una historia de la televisión peruana.

Gustavo Gorriti es un periodista de investigación de amplia experiencia. Producto de su trabajo en temas de subversión en la revista Caretas durante la década del ochenta es su libro Sendero. Historia de la guerra milenaria en el Perú. Fue director adjunto del diario La Prensa de Panamá y codirector del diario La República de Lima. Ha recibido premios como el María Moors Cabot, el premio internacional de periodismo Rey de España y el premio Libertad de Prensa del Committee to Protect Journalists.

José María Salcedo, periodista de reconocida trayectoria, se inicia en el diario La Prensa. Actualmente es una de las voces más importantes de Radio Programas del Perú. Fue reportero de la revista Quehacer y director del Diario de Marka durante su mejor época, así como presidente del directorio de RTP, Canal 7. Conduce un programa de entrevistas por el canal de cable Plus TV. Su último libro publicado es El libro de las sospechas. Una crónica «políticamente incorrecta» del Perú de hoy.

FERNANDO VIVAS

Hay una frase que escribes en *Caretas*, en octubre de 2001: «Estamos ante un gobierno caótico y sensual para la prensa». En términos generales, ¿cómo ha tratado la prensa al gobierno de Toledo?

No se puede entender la relación de la prensa con el gobierno de Toledo sin evocar el trance por la que esta pasó. La prensa tenía que demostrar —la que debía hacerlo— que ahora sí, en libertad de expresión, era una prensa responsable y gobernada nada más que por sí misma. Por otro lado, los que no querían sacar ninguna lección de lo que pasó tenían que demostrar que eran adaptables a cualquier circunstancia (la mejor encarnación de esa actitud es Genaro Delgado Parker, para quien cada gobierno es un reto de adaptabilidad). Durante el gobierno de Toledo, la prensa ha tratado de demostrar que la independencia era su mejor opción y, ya que el gobierno la permitía, había que aprovecharla. Sin embargo, se mantuvo un sector que trató de buscar nuevos entendimientos, con contubernios de cambios de primicias por prebendas, con crítica amañada a cambio de algunos favores judiciales y administrativos, porque desgraciadamente los medios de expresión, en un mercado tan pequeño para tantos, siempre tienen problemas societarios o económicos que los hacen muy vulnerables a la seducción del poder. Pero, para redondear con la expresión que me has citado, tal vez esa frase, que fue una manera de definir al propio Toledo, la utilicé pensando en quien personaliza el gobierno: Toledo es caótico y es sensual, es dionisiaco, le da rienda suelta a sus expansiones placenteras, más que autoritarias. Es más un «conchudo» que un autoritario. Y eso puede haber marcado su relación con la prensa de una manera que sí es interesante. Esta libertad de expresión, sin embargo, ha convivido con un modelo que busca un acercamiento social, sensual, de cóctel, con la prensa. Toledo ha mantenido esta costumbre de relacionarse directamente con los dueños de los medios, invitarlos a viajes, hacer reuniones de las que poco se sabe. Yo mismo como periodista me enteraba porque oía a alguien o a un representante de otro medio, y no de aquel en que yo trabajaba, decir que estuvo en una reunión.

Constantemente había y hay reuniones en las que Toledo y el primer ministro convocaban a dueños y directores para contarles *off the record* cuál era la situación y para ver cómo ellos la entendían y qué sacaban o qué no sacaban. Toledo ha buscado mucho esos encuentros privados, en los que le carga a la prensa la responsabilidad del *off the record* para que ella discierna qué puede decir sin citar fuente.

Toledo ha declarado hace unas semanas que le han hecho un «cargamontón», un «callejón oscuro» en estos últimos cuatro años y medio. ¿Qué piensas de esta afirmación?

Ha sido una dura oposición. Si de algo me lamento respecto a la relación de Toledo con la prensa, es que desgraciadamente no ha habido medios que hicieran de voceros. El propio gobierno intentó tener un medio, *Pura verdad*, pero este no tuvo ningún éxito. Luego intentaron utilizar los canales del Estado, contraviniendo la tendencia de que los medios en poder del Estado sean públicos antes que gubernamentales. Yo confieso que en algún momento pensé que podría ser una salida para equilibrar la desproporción de un gobierno con minoría parlamentaria y con mucha debilidad entre las personas que estaban en altos cargos y en el partido de gobierno; como que para la gobernabilidad hubiera sido bueno que tuvieran canales de comunicación y de defensa de las políticas de Estado. Eso faltó. El gobierno no pudo crear sus propios medios, no pudo hacerse de adherencias entre los medios y no supo utilizar los medios estatales para eso. Y es bueno que no lo haya hecho. En el canal 7 hubo un periodista, un comunicador, que le dijo a Toledo: «Cholo, nadie te apoya. Te apoyo yo», y a Toledo eso le pareció tan importante —y lo entiendo— que le dijo: «Apóyame», pero ese apoyo terminó siendo fatal. Estoy hablando de Ricardo Belmont, cuyo apoyo era muy sensato si se considera el desequilibrio entre los medios críticos de oposición y un gobierno débil, que necesita canales, porque este

siempre se quejó de no poder comunicar bien sus políticas. Así, de pronto, Toledo se encuentra con un viejo zorro de la comunicación y un frustrado político que le dice: «Yo voy a ser tu apoyo». Belmont tenía una relación muy estrecha con Fernando Olivera, que estuvo a favor de ese apoyo, y entonces empieza a apoyarlo pero con un estilo que corresponde a los populismos autoritarios del setenta y antes. Y eso chocó en el canal 7, chocó con la sociedad, chocó con la cultura peruana. Se produjo, así, una crisis de las más graves que ha tenido el gobierno porque Beatriz Merino⁴ dijo: «O la cabeza de Belmont o la mía». Y por unas horas Toledo se empecinó en que Belmont se quedara. Mira la necesidad que sentía el presidente de contar, por lo menos, con un hombro en el que apoyarse. Tanta era esta que pensó que podría prescindir de la Merino. Este episodio es interesante para ver ese desequilibrio del que la prensa es, por su relación con el poder, un protagonista accidental.

Empecemos por la campaña. Toledo venía de una campaña larga, desde 2000 a 2001, primero enfrentándose a Fujimori y luego, en condiciones diametralmente opuestas, a Alan García. ¿Cómo empieza ahí la relación de Toledo con la prensa? Pienso en la denuncia de *Caretas* sobre «el día perdido» del candidato Toledo.

La relación de Toledo con *Caretas* es la natural y democrática relación de los candidatos con la prensa que se da en campaña. *Caretas* apuesta por otro candidato, Alan García, y encuentra muchos puntos vulnerables en Toledo. Se trata de una revista de primicias, de cierto nivel investigativo, y lo que hace es explotar aquellas. Yo trabajaba entonces en *Caretas* y coincidía con las críticas abiertas a Toledo, aunque no con la simpatía —por cierto, muy legítima, coherente y siempre sustentada— por Alan García. En *Caretas* han salido algunas de las

⁴ Primera ministra en ese entonces.

mejores investigaciones contra García. Que hubiera denuncias contra Toledo o García en medios que no se corrompieron bajo Montesinos es natural. Pero hay otra relación de Toledo en campaña con la prensa que no puedo obviar y que no debemos soslayar. Toledo busca un pacto con la prensa que se corrompió bajo Montesinos; busca un pacto con Ernesto Schutz, que le cuesta luego sus primeras grandes crisis, porque Schutz, con anuencia suya, fuga del país. Él busca un pacto en la campaña que más o menos consiste en lo siguiente (voy a figurar el diálogo que pueden haber tenido): Toledo le dice a Schutz, a los Wolfenson —en cada caso a través de distintos operadores políticos como Salomón Lerner Ghitis en el caso de los Wolfenson—: «Yo voy a ganar las elecciones y cuando llegue al poder los voy a “cagar”. Ustedes van a ir a la cárcel, pero si ustedes se portan bien conmigo voy a ver cómo, más o menos, voy a hacerme el bueno, voy a aliviarles las penas». El ministro de Justicia iba a ser Fernando Olivera, estaba todo conversado, garantizado. Esa era la operación Schutz. Ese pacto se da. Luego, como era de esperarse con las lealtades de un presidente como Toledo y de un presidente cualquiera, hay un giro: las licencias se las voy a quitar. Ese plan se frustra y, en parte, aborta. No estoy seguro si el propio Toledo participa en ese plan de aborto, pero lo que sí está confirmado es que el primer ministro,⁵ en un comienzo parte del plan, sí decide participar en su aborto. Es un plan interesante en el que incluso participa Mario Vargas Llosa. Este lo anuncia primero en el programa de Gustavo Gorriti. Allí dice: «A éstos medios deberían quitarles la licencia». Unos días después Toledo lo anuncia públicamente. Y la crisis viene por la respuesta airada de canales que tienen todavía el poder de convocatoria de su público. Federico Anchorena encabeza gremialmente, en la televisión,

⁵ Roberto Dañino, primer presidente del Consejo de Ministros de Toledo.

esta contraofensiva desesperada que pierde frente a Genaro Delgado, un aliado de Toledo. Ahí hay un giro interesante, y ese es otro episodio muy importante de la relación con los medios: el pacto con los corruptos, un pacto que trato de explicar al escribir sobre él, pero del que no digo que sea un pacto abiertamente inmoral. Si el pacto se honraba como tal, hubiera sido terrible, inmoral. Al no honrarlo, ya no fue un pacto, fue una estratagema, una argucia de candidato en campaña.

¿Fue un error del gobierno de Toledo abortar este plan de las licencias?

Siempre es un error plantear algo que no se cumple. Pudo ahorrarse la crisis política que supuso. Exhibir un plan que se aborta es simplemente gastar energías y puntos de aprobación en ese plan. Yo me opuse porque no le veía al gobierno la catadura política como para llevarlo a cabo y veía que podría haber muchos peligros en él, y por razones prácticas, porque analicé cuáles eran los canales en los que se podía aplicar y ya había, en marcha, otras posibilidades democráticas, que no tenían costos políticos, para sacar alguna de esas gentes del mapa de la cultura peruana. A Schutz lo iba a sacar Genaro Delgado, y él era quien debía invertir en su propia estrategia. Genaro tenía mil estratagemas para sacarlo, estratagemas que no pasaban por el gobierno constitucional democrático, ni por una medida tan peligrosa como para minar su carácter democrático. Y en el caso del canal 4 se conocían ya los esfuerzos positivos, desde mi punto de vista, de Mohme y los Miró Quesada por el canal. Si ya había algunos empresarios que iban a dar cuenta de ese caso, ¿para qué diablos suspender licencias? El caso del canal 9 era más complicado porque ahí estaba un extranjero, un testaferro, Ángel Gonzáles. No tenía mucho sentido. Hay otras formas en las que el propio mercado, con otros postores democráticos, podía dar cuenta.

Es cierto que el gobierno le ha dado muchísimos insumos de escándalos a la prensa desde la familia del Presidente, desde la bancada de Perú Posible en el Congreso...

Ésa es la parte caótica, y lo sensual eran los cocteles con etiqueta negra y algunas de las giras de Toledo que, con seguridad, ha viajado más de lo necesario. En muchos de esos viajes, ha llevado a dueños de los medios. Si llevaba a los directores de programas periodísticos, ello tenía algún sentido periodístico en la medida en que estos podían cubrir la noticia. Pero ¿llevar a los dueños? Ese era el lado sensual del gobierno y su encarnación.

¿Pero no crees que de parte de la prensa hubo también un exceso de denuncias?

Antes de exceso de denuncias preferiría hablar de denuncias sin sustento, ya que puede haber denuncias verídicas, probadas y sensatas, en el sentido de que se denuncian abusos de poder y no nimiedades o pequeñas inconductas funcionales. Ha habido denuncias sin sustento y en exceso, eso sí, pero más ha habido de las fundamentadas, y estas encontraban, además, un gobierno que respondía mal a ellas y, de este modo, las hacía crecer. El escándalo es una trasgresión a las normas, pero a veces, cuando no se trata de trasgresiones delictivas, es una trasgresión a normas éticas que ya están casi en desuso. Aquella, la delictiva, es la verdadera trasgresión. El protagonista miente cuando la trasgresión se judicializa. De este modo, la trasgresión secundaria resulta ser más grave. Por ejemplo, el caso de la fábrica de firmas. En realidad, ¿qué gravísimo delito en contra de la ética política y la democracia era buscar una argucia para saltar unas vallas impuestas arteralmente por Fujimori para entorpecer la formalización de otros partidos? Pero el hecho de que un presidente permita que sus operadores políticos se lleven a la testigo del caso fuera del país o, peor aún, que uno de esos operadores vaya a la comisión en la que

se fiscaliza el caso con el casete que demuestra que se le ha pagado a la testigo para cambiar su testimonio es muy torpe. Un presidente que dice: «Voy a recurrir a este operativo mafioso y que se sepa que así me defiendo» es espantoso.

El gobierno de Toledo está plagado de este tipo de cosas. La familia del Presidente es una joya en esos menesteres.

La familia, el entorno partidario y la primera dama.

Por lo menos, la prensa no se ha aburrido con Toledo.

Y Toledo no se ha aburrido con la prensa a lo largo de su quinquenio. Habiendo desistido de tener sus propios medios, sin saber cómo utilizar a su favor los medios del Estado y superado el tema de las licencias, el único medio con el que ha tenido cercanía es con el de Genaro. ¿Cómo defenderse? Hay una estrategia: que los intelectuales critiquen a los medios. No sé si recuerdas cuando Calandria publica unos resultados de una encuesta que decía que los medios contribuían poco o nada a la democracia. Y Hugo Garavito, a la sazón, director de *El Peruano*, utiliza la encuesta y pone como titular en *El Peruano*: «Los medios no contribuyen a la democracia». Eso le cuesta su cabezota, pero ahí se dan cuenta de que es una buena estrategia que los intelectuales se tiren contra los medios. Una temporada después lo logran, y es Willy Gonzáles el operador de una famosa carta que encabezan Javier Pérez de Cuéllar — que no debió firmarla, pues era embajador en Francia— y Mario Vargas Llosa. La carta decía que le estaban dando muy duro al gobierno y que, además, estaban usando a medios que tenían un pasado vergonzoso y que eran poderes fácticos, entre otras afirmaciones. Esta carta me indignó mucho por la ingenuidad de los intelectuales y por cómo habían sido manipulados por el poder en una estrategia. Para este era legítimo tener una estrategia, pero me parecía una vergüenza que muchos de los firmantes no percibieran ello y firmaran. Esa carta es clave. Vargas Llosa se dio cuenta de que firmar esa carta fue una

estupidez. Y es que Toledo tenía una estrategia para utilizar a los intelectuales, a ese grupo que podríamos llamar los cívicos y a algunas organizaciones no gubernamentales, sectores que tienen todo el derecho y sobradas razones para criticar a los medios, pero que, sí lo hacen, por lo menos deben darse cuenta, puesto que tienen la formación académica para percibir el contexto, de que están siendo utilizados por un poder. «La prensa no solo le da más duro de lo que debiera darle a Toledo, sino que impone su agenda», decía la famosa carta. Yo siempre he rechazado esta afirmación. Pienso que no es así, que la agenda la ponemos todos. Pero si en parte lo es, no es solo porque la prensa pueda tener esta vocación de suplantar la voluntad de los actores políticos que deben imponer la agenda, sino porque hay vacíos de poder. A la prensa, hay actores políticos que la empujan. Los intelectuales deberían estar haciendo las proclamas, los debates, y lanzando las grandes ideas; no la prensa. Hay este vacío de poder, estas inhibiciones, por tácticas, estrategias o debilidades propias de los actores políticos que empujan a que la prensa llene un vacío de poder que, en realidad, no llena. Da la ilusión de que lo está llenando. Los titulares se convierten en aparentes propuestas políticas, los llamados «escandaletes» se convierten en noticias políticas. Hay esta ilusión de la prensa llenando ese vacío, pero no lo puede hacer porque la prensa no es poder. Con todo esto no quiero quitarle cuerpo a las críticas de la prensa en tanto periodista sino afirmar que la prensa tiene sus responsabilidades, pero que, en el tema de la agenda puesta o no puesta, hay responsabilidades comunes. Los intelectuales tienen una gran responsabilidad, han debido estar produciendo las ideas que marcaran el debate.

Hay un tema, el de la vacancia presidencial, en el que la sensación es la de un conjunto de actores que confluyen para tomar dicho tema como un «caballito de batalla». Y da

la sensación también de que la prensa se presta para este propósito que tiene muchos intereses detrás y que lo públicamente visible es tener al Presidente con un porcentaje de aprobación de menos de 10 por ciento, acogotado, y darle un mensaje del poder que pueden tener con este tema.

Este tema, en el que puede haber habido un exceso y una abstinencia de muchos actores políticos, lo puedes tomar como ejemplo del análisis que hacía anteriormente. Los actores políticos son los llamados a ejecutar o no una vacancia, o sea, a empujar el vacado. Lanzan la idea, se inhiben y dejan que los medios llenen ese vacío de poder, de consecuencia política, con titulares. También ocurre que los medios simplemente cubren declaraciones, pero no tienen gestos, actos, hechos políticos consecuentes con estas. Entonces, para la población, los titulares reflejan esta extraña actitud que algunos bautizaban como la escopeta de dos cañones en el caso del APRA o como, no se decía pero digamos, el tirar la piedra y esconder la mano en el caso de Rafael Rey. ¿Doble moral? ¿Doble estándar? ¿Neofujimorismo? Llámese como se llame, no hubo una campaña explícita, específica, enérgica, contundente pro vacancia. Pero sí hubo muchas declaraciones que decían: «¡Vacancia!», y luego... tiraban la piedra y escondían la mano. ¿Qué recogen los medios? Recogen esa contradicción. Y desgraciadamente no solo la recogen, acaban personificando, involuntariamente, esa contradicción. Los medios acaban apareciendo como los que piden la vacancia y después no llegan a concluirla, porque había mucha población que quería legítimamente la vacancia. Era algo constitucionalmente válido, que se había dado en muchos países sudamericanos y cuyas consecuencias son ahora terreno de la especulación política. Si pasaba, quizá ahora no estuviéramos discutiendo a Humala.

Quizá se dieron cuenta de que Waisman era peor que Toledo.

¿Se dieron cuenta? Nos damos cuenta. Hay que involucrarnos todos. ¿Dónde está la gran proclama de los intelectuales que merezca un titular? No hay pues. ¿Dónde está el gran libro de análisis de las grandes contradicciones? No lo hay. O lo hay pero con un lustro de diferencia porque el tiempo académico siempre reflexiona cuando ya se están despidiendo los gobiernos. Y la prensa y los lectores necesitan ideas inmediatas. Eso ayudaría a poner la agenda. ¿Dónde está la gran encuesta que tenga los datos que nos vuelvan más lúcidos sobre lo que está pasando en el país y que tenga el valor de un titular? Eso es lo que falta. Pero a falta de eso tenemos Tongo, la cuñadita de Toledo o la vacancia.

A Toledo le faltaron sus intelectuales orgánicos.

Y los intelectuales que pudo cooptar, que siempre los hay y debe haberlos, los utilizó para que lo defiendan de los medios pero no para «pensar país». ¿Quiénes han estado a su lado? Los «culturosos», la Resistencia, Víctor Delfín y algunos psicoanalistas (Max Hernández está en el Acuerdo Nacional, bien por él; Saúl Peña se toledizó y ahora está con Humala, eso está confirmado). Le faltaron medios orgánicos y le faltaron intelectuales orgánicos.

¿Y el caso de Baruch Ivcher y el cheque de 20 millones de soles? ¿Crees que ese hecho lo pinta de cuerpo entero?

Pintar de cuerpo entero a Baruch Ivcher es muy difícil. Eso merece que se sopesen varias cosas. Yo pienso que ahí no hay un horror legal sino un problema de inequidad por parte del gobierno y de inelegancia por parte de Ivcher. No debió insistir tanto en cobrar algo sobre lo que tenía derecho, hubiera cobrado menos, en más armadas, o nada. De hecho, creó una pequeña crisis, que ya esperaba el gobierno. Baruch Ivcher es un personaje clave en la caída de Fujimori; de eso, no tengo la más mínima duda. Ha invertido en eso, y nunca ha sido reconocido, porque luego vino un desencuentro absoluto entre la

personalidad también caótica y sensual de Baruch Ivcher, y el país y Toledo, su amigo, al que su plana periodística empezó a criticar fuertemente. Y toda la relación se agrió tremendamente. Durante este gobierno Ivcher ha mantenido periodistas independientes, que han sido en todo caso más independientes del gobierno que de él. Cecilia Valenzuela es casi una periodista orgánica de Baruch Ivcher, pero ciertamente una periodista de dura oposición. César Hildebrandt era independiente del gobierno y de Ivcher. Y humoristas políticos que le han dado duro al gobierno también. Pero Ivcher no es Genaro Delgado Parker, hay que hacer ese distinguo, o sea, el cheque debe haber costado duras negociaciones, y yo no creo que Toledo haya querido darlo, porque, si Toledo manifestaba que quería darlo, de pronto no pasaba la noche ya que Eliane Karp... [ríe]. En serio, Toledo se habrá cuidado muchísimo de que Eliane no perciba que él había querido pagarle, porque Eliane lo mata. No se puede entender este quinquenio sin esta relación absolutamente explosiva y desquiciada de la pareja presidencial. *La República* hizo un melodrama sobre el tema del cheque. Mi posición fue la siguiente: «Señor Ivcher, mal jugado. A la larga los 20 millones de soles le van a costar más. Podía recuperarlo de otra forma».

¿Cómo viste el humor político en esta época? Los Chistosos también tuvieron hartito material para hacernos reír.

Yo hice un análisis del gobierno de transición con el que Valentín Paniagua estaba de acuerdo, y que tiene que ver con el humor político y su importancia. El gobierno de transición fue un gobierno con un presidente de débil carácter, con muchísimas debilidades, y que solo recibió un respaldo importantísimo: el de Los Chistosos, que le dieron un sobrenombre popular [Chaparrón] que utilizó tarde y mal en la campaña. ¿Sabes que la única entrevista importante que dio Paniagua

fue en un aniversario de Los Chistosos? Y el otro respaldo que tuvo fue accidental, fue la infamia de Lúcar, que Paniagua supo utilizar a su favor, ya que gracias a ella un presidente que todos veíamos que tenía débil carácter demostró, por única vez, que sí podía tener carácter y apareció vociferando por teléfono. Al día siguiente tuvo ese respaldo que necesitan todos los líderes y, por fin, la ciudadanía lo legitimó. Lúcar le hizo el mejor favor que podía hacerle. Ese es el análisis que el propio Paniagua tiene de su gobierno. Volviendo al tema de Los Chistosos, estos adquieren conciencia de su poder y ven que este irrita mucho a Toledo. Eso está comprobado. Toledo le dijo a Anchorena que cómo era posible que Los Chistosos le faltasen el respeto y se cargó contra ellos, para su sorpresa. Y alguna vez conversé con Fernando Armas y Hernán Vidaurre, y estaban muy molestos porque Anchorena les había contado eso, y ellos se sentían traicionados, porque Toledo les decía, en la campaña, «yo respeto tu talento» y después... probablemente era un mensaje en serio a ellos. Y eso marca que Los Chistosos sean a veces virulentos con Toledo.

No hemos hablado de la relación de Eliane Karp y la prensa.

No podría ser buena, porque Eliane Karp insultó a la prensa, entró al terreno de la injuria. Es uno de los episodios más lamentables de este gobierno pero provocado, inducido, por la primera dama. A la prensa no le interesa tanto la primera dama, a la prensa le interesa el poder. No hay una prensa que tenga vocación por las primeras damas sino por el hecho de que ellas tratan de demostrar que son parte insustituible del poder. En cambio, la prensa sí va a tender, por oficio y por defecto, a agarrárselas con el presidente. Creo que Eliane Karp nos obliga ahora a repensar la figura de la primera dama. Nadie ha hecho siquiera una historia de las primeras damas en el Perú.

¿Por qué pueden regresar a la televisión periodistas como Nicolás Lúcar o Álamo Pérez Luna después de un pasado vergonzante?

¿Por qué hay el *Exorcista 2* o *Tiburón 2*? ¿Por qué hay *remakes* de *La masacre de Texas*? [Ríe]. ¿Por qué la hierba mala nunca muere? [Ríe]. Porque hay gente que no ha aprendido, que no se arrepiente y porque el país no ha sabido arrancarles el arrepentimiento. Hay arrepentidos que no volverán y a esa gente hay que extenderles el perdón. Los Winter, por ejemplo. Los Crousillat, no; Schtuz es un sinvergüenza. Pero los Winter nunca gozaron de prestigio. Los Crousillat y Schutz tuvieron su temporada de prestigio, sus ayayeros. Los Winter nunca. Entraron ya desprestigiados. No dirigieron nada. Montesinos hacía lo que quería, nombraba a los periodistas. No se resistieron, cayeron redonditos.

GUSTAVO GORRITI

Recientemente, el presidente Toledo se quejó, no sé si amargamente, que en los últimos cuatro años y medio de su mandato le habían hecho un «callejón oscuro», tratando quizá de justificar su *performance* presidencial. ¿Tú crees que la prensa peruana ha contribuido a eso? ¿Le ha hecho, a su manera, un «callejón oscuro» al Presidente? ¿Lo ha maltratado personalmente? ¿Cómo ha sido la relación de la prensa con Toledo y viceversa?

Reitero lo que suelo decir cuando se habla de la prensa como una categoría general. Me parece que esta categoría es imprecisa porque busca englobar, en un solo concepto, una gran variedad. Pero, tratando de establecer promedios y tendencias, sí

creo que ha habido un ensañamiento respecto a Toledo. Si se compara la cobertura y fiscalización que ha habido sobre los últimos cuatro o cinco mandatarios con la que ha habido en el caso de Toledo, se verá que hay una clarísima diferencia en cuanto al grado de ataque, acoso, a que es sometido el Presidente y su entorno inmediato; y, sobre todo, en cuanto al calibre de los hechos por los que se le ataca. Si en otros casos tienes los grandes temas por los cuales un presidente puede ser atacado (derechos humanos o algunos escándalos mayúsculos que tienen que ver con decisiones presidenciales), en este caso los hechos eran minucias (la parentela, los amigos, los hermanos, Punta Sal, la etiqueta de la marca de güisqui, la frivolidad, etcétera). Creo que sí ha habido, en ese aspecto, un ensañamiento. Ahora bien, este tipo de relaciones no es unilateral. Comprende dos aspectos: lo que hace, por lo menos, cierta prensa, ciertos periodistas, y la actitud del presidente. Ha sido una suerte de relación de poder y, como quiera que la figura de Toledo en el poder no le «metía» miedo a nadie, es una figura muy poco dominante en un país donde la presidencia normalmente ha sido la encarnación del poder, incluyendo el poder coercitivo. De este modo, poco a poco, luego de los primeros intentos, de los primeros «llaveos», el acoso de la prensa terminó en una suerte de abuso constante y convirtió, a Toledo, en el primer presidente piñata de Sudamérica, diría yo. Básicamente, ha sido un presidente piñata; eso está muy claro. Lo que habría que determinar es hasta qué punto esa condición de piñata ha mejorado la salud democrática de la República o no, porque de repente hasta llegamos a la conclusión de que es hasta saludable tener un presidente piñata, con esa característica.

¿Pero los periodistas reparan en las consecuencias? La presión ejercida sobre un presidente débil, que no impone autoridad...

...y que además tiene clarísimos defectos. Y no solo es la falta de autoridad, la falta de no saber encarnar la posición presidencial; junto con eso, sí, ha habido un cierto nivel de frivolidad y una cierta irresponsabilidad por las que otros presidentes que hubieran tenido autoridad, que hubieran sido machos alfas, no hubieran pagado. A Odría le decían el general de la alegría, pero bien a *sotto voce*. En este caso, no. Si Toledo hubiera sido un presidente austero, claro, la posibilidad de abusar de él hubiera sido mucho menor.

Lo que te decía es que si los periodistas no reparan en el calibre de las críticas, considerando que estábamos saliendo de una autocracia de una década, con una democracia endeble y una presidencia débil. ¿No era meter más leña al fuego?

Pero, ¿qué periodismo? Hay que ver quiénes son los que dan la pauta, la línea de lo que se va a escribir, publicar. No es el reportero que está en la calle, tampoco es el que lleva las mesas editoriales; es un grupo de personas relativamente pequeño dentro de cada institución. En la prensa electrónica con frecuencia ni siquiera son los que están en la labor periodística propiamente dicha —hay excepciones— sino los dueños o los concesionarios, que actúan como dueños del o los medios, gente de la parte gerencial o administrativa. En otros, son un pequeño grupo de personas, también vinculado a la parte empresarial del medio, los que determinan la dirección de la línea periodística. Entonces, aquí cabe hacer un estudio más sectorizado, más particularizado, empresa por empresa. Están aquellas empresas periodísticas serias, dedicadas esencialmente al periodismo, que son las menos; están aquellas que no cambiaron en nada la estructura ni propietaria ni empresarial de la época de Fujimori, en prensa electrónica y en prensa escrita, y que con este y Montesinos caminaban con la rodilla doblada y el sombrero por delante, y que de pronto se convirtieron, algunos de ellos, en feroces fiscalizadores y críticos. Y por

último, hay un fenómeno nuevo en periodismo, que no solo afecta a la estructura de decisión del lado corporativo sino a ciertos niveles medios, altos, del periodismo. Es esa mezcla promiscua de periodismo con relaciones públicas por parte de un grupo determinado de periodistas que mantiene fluida relación entre sí, y de los cuales parte está en posiciones importantes en medios; parte mantiene compañías de relaciones públicas, de *lobby*; y parte hace las dos cosas a la vez. Algunos de ellos, en estrecha relación con importantes corporaciones; otros, haciendo la imagen a instituciones, personalidades y políticos, al mismo tiempo que hacen columnas de opinión, periodismo, y mantienen una estrechísima relación mientras negocian, circulan y manejan información. Ese es un fenómeno nuevo. Aquí en el Perú siempre ha habido «mermelada» y la «mermelada» se ha manifestado de diversas formas, categorías, etcétera. Pero una estructura así, que es la que surge a partir del fujimorato, de las grandes privatizaciones, y en la que cierta gente está primero en el Estado y después en relaciones públicas, es nueva, no existía antes. Es una cuestión particularmente peligrosa para la calidad y la honestidad del periodismo, y ha tenido mucho que ver también en la forma en que se ha manejado la prensa, es decir, a través de *brokers*, de intermediarios, de información real y distorsionada, que conforman una red que va desde el *lobby* y las relaciones hasta el chantaje.

Tú estuviste cerca de Toledo en la campaña electoral de 2001.

Fui asesor de Toledo en la campaña.

¿Cómo viste desde ese momento la manera en que trataba la prensa al candidato Toledo?

Ha habido dos cosas muy diferentes. La primera fue la campaña de 2000 y la segunda, la de 2001. En la campaña de 2000, toda la prensa principal —salvo las excepciones constituidas

por *El Comercio*, *La República* y *Caretas*— estaba bajo el control total de Montesinos y Fujimori. Lo que había era no una campaña de información sino una de guerra psicológica contra los candidatos democráticos. Ya habían destruido a Castañeda y Andrade. Toledo había llegado un poco tarde. Ahora, lo que sucedió en ese momento es que esos medios, a pesar de toda la inmensa maquinaria que podían tener, tenían una credibilidad marginal. Lo que yo tuve a cargo, entre otras cosas, era la cuestión de prensa. Lo que tratamos fue de romper el cerco informativo que había y la guerra psicológica en contra de la candidatura democrática. Y eso lo hicimos con una red nacional de pequeñas radios alternativas, con un programa producido por nosotros que llegó a salir todos los días antes de la Marcha de los Cuatro Suyos y que se difundía en algo más de 200 radios en todo el país; y también, por supuesto, con la llegada a Canal N, a cualquier programa periodístico relativamente decente que hubiera en televisión y a la calle. Además, contamos con la cobertura que daba *El Comercio*, *La República* y *Caretas*. Lo que puedo decir es que, de todas esas medidas, quizá la más importante fue la radio, con ella logramos derrotar el cerco informativo. Lo que demostró ciertas limitaciones de la manipulación de prensa. En 2001, la situación fue completamente diferente. Ya todos los escándalos habían salido, aunque buena parte de los propietarios seguían a cargo de los principales canales: Schutz, la gente del 4, etcétera. Pero esa misma gente, dada la naturaleza mercenaria que tenían, cuando vieron que crecía la candidatura de Toledo y que era un factor de poder, se empezaron a echar porque no sabían hacer otra cosa. Ante el lenguaje del poder, su tendencia era ponerse en veinte uñas. Por supuesto, por un precio. Ahí la gran falla de Toledo fue no haber revocado las licencias de los delincuentes y haber convocado a un concurso con supervisión internacional para poner a organizaciones realmente comprometidas

con la libertad, con la comunicación de calidad y con la libertad de prensa, a cargo de estos canales, cuya frecuencia pertenece a la nación, al Perú. Ese fue el inmenso error de Toledo. Tendríamos otra situación, otro país mejor, si es que eso hubiera sucedido.

El periodismo hubiera sido distinto, por lo menos en televisión.

Yo creo que en televisión, y como quiera que la televisión tiene ahora una predominancia como vehículo primario en información, habría habido un claro efecto general. Hubiera habido una relación distinta con los auspiciadores, con los avisadores, con la forma de medir *rating*. Seguramente, buena parte de la basura que ahora contamina la mente de la gente cotidianamente no existiría. Y más bien, habría otros patrones de avisaje. Y en consecuencia, buena parte de todas las organizaciones que se han hecho para aprovechar lo que existe como forma de presión no se daría.

Durante la campaña de 2001, las limitaciones del candidato Toledo se hacían notorias porque estaba en una campaña distinta a la de 2000, y la prensa pudo ver que se trataba de un personaje con flancos débiles y vulnerables. ¿De esta constatación parte la crítica incisiva y sostenida a su cargo?

En la campaña de 2001 hubo una serie de temblores y de terremotos noticiosos que tenían que ver con la candidatura de Toledo. Estuvo lo de *Caretas*, lo del día perdido. Después salió lo de Zarái, que Montesinos ya había querido mover en 2000. No le funcionó por su falta de credibilidad, precisamente. Y en el contexto de lo de Zarái, el rompimiento con Álvaro Vargas Llosa, la campaña mediática de él y de Jaime Bayly, el prólogo del rompimiento con Baruch Ivcher. Esos fueron asuntos reales que no solamente sacaron ciertos aspectos de la personalidad de Toledo, todos los cuales tenían que ver con las

consecuencias de lances amorios, sino que, además, ilustraron sobre su forma de responder ante ciertas crisis íntimas, que es un poco lo que una película de los años 60 sobre el adulterio recomendaba: niega, niega, siempre. Pero si te pones a ver, esos fueron los temas básicamente capitales durante la campaña. Después de esos temas, el que prosiguió y sí le hizo daño, y sí era un asunto totalmente legítimo de cobertura, fue su relación con el caso Zarái. Eso aquí y en la China... no, en la China no [ríe], o en cualquier otro país aceptablemente democrático, hubiera tenido un efecto importante. Y ahí, por supuesto, Toledo metió las de andar, las de agarrar, para al final terminar forzado a un arreglo. Ese fue sin duda uno de los peores momentos de Toledo. Pero, además, la forma errática y débil que tuvo Toledo de responder a todo esto también dio ciertas pautas sobre el hecho de que era posible atacarlo impunemente.

¿En ese momento la prensa se dio cuenta de qué tan débil era el presidente?

Sí. Además, los seres vivos tienen múltiples niveles de lenguaje para señalar sumisión o dominancia; Punta Sal, el manejo de la cortesanía presidencial, las idas y venidas de Willy [González Arica] en el entorno inmediato, la forma en que se utilizaba la prensa para atacar a gente dentro del entorno de palacio, es decir, la forma en que los mismos palaciegos lo hacían, la incapacidad de Toledo de poner orden en esa especie de circo de ínfimo nivel. Todo ese conjunto de cosas, sobre todo los dos primeros años, dio una clarísima señal de que había una persona desorganizada, que no tenía control sobre su propia gente. Para muchos, empezó a ser una forma facilísima de hacer periodismo. Y una fiesta. Además venía alimentada desde dentro de palacio por la misma gente del gobierno. En ese contexto, la tarea se les hizo fácil. Y luego, obviamente, fueron aprovechando otros y entrando otras razones y formas.

Fue fácil golpear la piñata y que cayeran los caramelos.

Fue bastante fácil. Lo que es más interesante era que constantemente había caramelos nuevos, pero no de la mejor calidad. Varios empezaron a ver también que atacar constantemente, mantenerlos bajo ataque, en zozobra, era una manera de tener poder, y además porque el comportamiento de jauría era también importante. El que no estaba en eso, no estaba en nada o era sospechoso de toledismo. Entonces, para poder evitar semejantes sospechas, la mayor parte empezó a competir con los otros en darle más duro a la piñata, y eso, a su turno, creó otros círculos viciosos, otras dependencias perversas. En ese contexto, los asuntos que eran realmente importantes, especialmente la lucha anticorrupción, quedaron bajo la sombra, porque, claro, cuánto más importante era Margarita Toledo que Vladimiro Montesinos, para los que estaban en esta fiesta de la piñata.

Es que una portada con el último escándalo de Margarita Toledo, Eliane Karp, Coqui Toledo, Filete o lo que sea, era más vendedora que los avances en la lucha anticorrupción.

Y lo más importante de eso es que mantenía distraído, y eso permitía, teniendo a todo el grupo agitado con su piñata y sus pequeñas cacerías de cuanto caramelo podría caer, construir la impunidad de muchos y, sobre todo, frenar el desarrollo de los procesos anticorrupción. Y permitió darle vuelta a muchas cosas. Personajes que en cualquier otra circunstancia hubieran sido rápidamente fagocitados y expulsados por ser infiltrados como Mufarech, en el contexto de esa debilidad, encontraron su propia fuerza. Se le dio por completo la vuelta a buena parte de las medidas anticorrupción, se empezó a atacar a varios de los que luchaban contra la corrupción, se cambió los significados y se terminó, finalmente, con una suerte de merienda totalmente promiscua, en la que no quedó claro quién era quién y quién era qué.

Pero en esa lógica de pegarle a la piñata, ¿un sector de la prensa lo hacía conscientemente de las consecuencias que esto traía y jugando un juego propio, y otros, quiero entender que no se daban cuenta de los efectos?

Hay una cierta prensa que actuaba, creo yo, con una agenda de orden político y empresarial. Eso para mí está bastante claro. Se trataba de gente que, además, estuvo muy vinculada al régimen de Fujimori y Montesinos.

Por ejemplo, *La Razón*.

Bueno, ese diario es el vocero del «montesinato». No, estoy hablando de una prensa con una aparente mayor legitimidad. Esos estaban en lo suyo. La gente de La Cofradía estaba en lo suyo. Pero había otros, que, si tenían un programa, les interesaba mantener su programa y ciertos niveles de sintonía, de *rating*. Si estaban en un periódico, no dar la impresión, Dios no lo quisiera, de ser toledistas. Pero yo he visto el caso, no voy a decir nombres, de alguna periodista honesta, con una buena trayectoria, que, sin embargo, permitió, en determinado momento, que Rafael Rey le produzca virtualmente un programa de denuncias en el que él le ponía los supuestos testigos —a los Menacho, Carmen Burga y todo esto— con un libreto determinado. Él organizaba todo. Y encima, luego aparecía como un comentarista independiente. Eso, que va contra los cánones esenciales del buen periodismo, que además significa escamotearle a la gente parte importante de la verdad de los hechos, sin embargo se hacía, porque el que no lo hacía era un tonto, porque la posibilidad de tener una suerte de nota fuerte, que le diera un cierto *rating* a tu programa, te hacía olvidar de las otras cosas. Sí, creo que hubo en todo eso un proceso de importante olvido de lo que deben ser las nociones básicas de periodismo. Como en cualquier ocupación humana, son esas nociones básicas las que no deben abandonarse nunca.

¿Y qué era lo legítimo de cubrir y lo que no? Dices que el caso Zarái era legítimo. Y lo del día perdido de Toledo ¿no era legítimo de cubrir?

Lo del día perdido era, desde el punto de vista de la cobertura periodística, una cuestión legítima. Me hubiera gustado más que hubiera habido una cobertura por lo menos similar de otros días perdidos del candidato que era opuesto a Toledo. Pero bueno, aceptemos que uno no tiene necesariamente que conseguir todas las evidencias al mismo tiempo. Lo que sí quiero decir es que eso pasó rápido, dejó algunas dudas sembradas sobre los criterios de Toledo, sobre todo sometido a una suerte de intoxicación de feromona, pero eso pasó rápido y no dejó grandes huellas porque no tuvo un efecto marcado sobre la campaña. Quizá a alguno le dio cierta envidia de cómo lidiaba Toledo con eso. Fue causa de algún otro mito durante la campaña, en la que se hablaba de la inminencia de un video erótico devastador respecto a Toledo que, siendo yo asesor, nos tuvo durante un rato preocupados hasta que llegamos a la conclusión que lo mejor que podíamos hacer era olvidarnos de eso. Si existía, iba a salir y si no existía, no iba a salir. Y no salió. Pero reitero que el día perdido no tuvo ningún otro efecto sino convertir al Melody en, quizá, el hotel más conocido de Lima durante un tiempo. Lo de Zarái fue más importante porque ya no tuvo que ver solamente con los lances amorios del que iba a ser el futuro presidente de la República sino por su manera de enfocar responsabilidades. Y lo que salió en ese momento y después, no lo dejó a Toledo bajo muy buena luz. Eso iba mucho más allá de la vida erótica de una persona y lo que dije es que de repente, en otros lugares, no le hubieran dado tanta importancia a lo del día perdido pero que en cualquier democracia sí le hubieran dado importancia a un caso como el de Zarái.

Otro tema importante en el periodo presidencial de Toledo es el de la vacancia presidencial. ¿Por qué la sensación de una campaña?

Porque fue una campaña.

¿Con el fin de, si no sacar al presidente, por lo menos ayudar a mantenerlo en niveles de una mínima aprobación?

Yo no tengo la menor duda al respecto. Debo añadir, sí, que eso tuvo éxito porque tenía a un rival débil por delante, es decir, tenía a una piñata asustada y múltiplemente golpeada, una piñata que había desempeñado a fondo su función como tal. Lo que estamos hablando, siempre debe considerar el contexto, el trasfondo. Y es que pese a todas estas circunstancias, la presidencia de Toledo ha sido finalmente mucho más exitosa que casi cualquier otra que yo pueda recordar en términos de resultados. Algunos dirán que fue pese a él, etcétera. En fin. Al final, lo que cuentan son los resultados. Desde ese punto de vista, y por razones que, creo, necesitan un mejor estudio, lo cierto es que tuvimos democracia, tuvimos niveles altísimos de tolerancia, tuvimos niveles bajísimos de costo social pese a la cantidad de conflictos sociales que hubo, crecimos, empezamos a descentralizarnos. Creo que eso es algo que, sobre todo ahora que entramos en la opacidad del futuro, debe tenerse en cuenta. De hecho, si no hubiera tenido estas debilidades manifiestas, pudo haber sido un gran presidente. Con estas debilidades apenas llega a ser un buen presidente, pero eso no es poco. Ahora, dada su debilidad, dada su condición de persona que no proyectaba ninguna fuerza, ni autoridad, creo que existió un claro propósito de mantenerlo en un jaque permanente y si era posible coronar ese jaque mate, entre otras cosas, para distraer algo fundamental como la lucha anticorrupción, de nuevo. Y porque tener a un presidente asustado y amenazado hacía que grupos de presión importantes tuvieran mucho mejores posibilidades. Entonces, resulta que individuos que vivieron

prosternados a Fujimori como Rafael Rey, de repente se encontró poseído de toda la indignación moral y que si los asesinatos masivos y la «cutra» monumental no le ocasionaron ningún escándalo en la época de Fujimori, acá sí fue el verdadero cruzado moral. Él fue un importante agente detrás de eso. Pero todos estos grupos, obviamente, buscaron mantener una presión constante para tenerlo arrinconado y para tratar de lograr una mejor posición, cosa en la que, en buena medida, tuvieron éxito, si vemos el estado y el desarrollo en el ámbito de la anticorrupción, de la reforma democrática y de reforma institucional que pudo haber avanzado muchísimo más. Entonces, sí, creo que buena parte de aquellos se prestaron a eso y ayudaron a crear el clima de opinión pública —reitero, a Toledo también— que llevó al presidente a los niveles abismales de la situación que tuvo. Fue, para ellos, muy funcional.

Pero llega un momento en que ya se ha generalizado tanto lo de la vacancia que se llega a especular sobre el posible ascenso del segundo vicepresidente, David Waisman. Sin embargo, prefieren quedarse con Toledo que con él.

Toledo es una persona acostumbrada a sobrevivir al borde del abismo. Tiene la tentación del abismo como sucede con buena parte de los grandes sobrevivientes que han salido de situaciones muy difíciles. Esa tentación del vacío es grande, y él ha vivido al filo. Tiene una capacidad de supervivencia mucho mayor que la que le acreditan. No creo que haya sido la exposición de esta gente a la filosofía de David Waisman, ni tampoco el naufragio previo de Raúl Diez Canseco lo que los llevó a eso. Sensillamente, no pudieron culminar. Lo jaquearon pero no pudieron darle mate. Toledo es una gran sobreviviente, pero es un sobreviviente no depredador, más bien un herbívoro. Quiero añadir una cosa más respecto a esto porque hay una serie de asertos que pueden ser o parecer dudosos. Toledo es una persona que tiene muchas debilidades y muchos defectos, pero

también tiene grandes cualidades. Y aunque he visto algunas cosas que en su momento me han provocado decepción, ha habido otros varios momentos en que le he visto rasgos de verdadera nobleza, que la gente no conoce. Es una persona a quien yo estimo. Y lo digo ahora, cuando ya cualquier consideración posible sobre interés está de lado, es una persona a quien estimo y que hechas las sumas y las restas, es una persona que le ha hecho bien al Perú.

JOSÉ MARÍA SALCEDO

¿Cómo trató la prensa al presidente Toledo?

Hay prensa y prensa ¿no? En general, la mayor parte de la prensa durante la campaña electoral apoyó a Toledo, porque, en algunos casos, consideraba que Alan García era el Humala de 2001. Pero, inmediatamente después de que es elegido, su estado de gracia, parte de la cual tiene que ver con la reserva o la actitud cautelosa de la prensa, dura muy poco. La prensa lo comienza a cuestionar desde el principio. Pero no tanto en cuanto a sus políticas, que sería la parte profunda del cuestionamiento, sino más bien en cuanto a sus conductas. Recordemos el incidente del sueldo del presidente Toledo. Y luego, todo lo que ha venido ocurriendo con la familia, la esposa, etcétera. La pregunta es: ¿ese comportamiento de la prensa es habitual o no? En general no es habitual, porque en otros regímenes se demora un poquito más en criticar. Pero tampoco era habitual el Presidente y la familia que tenía. Se prestaban para que la gente los atacara. ¿Por qué hizo esto la prensa desde un primer momento, muy rápidamente? Entre otras razones, y esto explica no solo ese sino otros comportamientos, porque en los últimos años se reduce la torta de la publicidad, hay que agrandar más

el mercado, hay que ser más sensacionalista, es decir, lo que vemos es un proceso de sensacionalización de la prensa en los últimos años como nunca recuerdo yo en el Perú, y eso se explica entre otras razones porque el mercado es muy complicado, la torta de la publicidad se ha reducido, la lucha por la primicia es cada vez mayor. Por otro lado, las empresas periodísticas no quieren hacer inversiones. En otras palabras, no quieren investigar. Cuando no tienes verdaderos equipos de investigación, lo que haces es agarrarte de lo del día, de lo efímero. No importa que al día siguiente te tengas que rectificar. Además, acá no se usa rectificarse. En el Perú, la rectificación es un lujo, una tontería. Puedes disparar con una ametralladora, sin límite y sin responsabilidad. Eso es lo que condiciona esa actitud, esa cosa sensacionalista. Los llamados «destapes» se deben en gran parte a la competencia. Se deben al capitalismo salvaje en materia de prensa. A la economía de mercado de la prensa y al hecho que no hay inversiones. ¿Por qué la investigación cuesta más? Porque para tener un trabajo de investigación periodística tienes que tener un grupo de personas que no van a publicar al día siguiente, que probablemente van a publicar al mes siguiente, costo que las empresas no están dispuestas a pagar. Porque, además, cada día los periodistas son más baratos. Hay una legión de jóvenes que salen todos los años de cuanta universidad existe en este país, que siempre van a ser más baratos que el que está trabajando. Y si el que está trabajando crea algún tipo de problema, y no me refiero a discrepancias políticas con la empresa, es rápida y baratamente reemplazado por un joven. Esto explica esa actitud. Y esto se va agudizando cada vez más. Es un proceso que no veo cuando puede terminar, porque el mercado es insuficiente para tantos.

¿Y cómo crees que ha tratado Toledo a la prensa?

Todo presidente, y Toledo no es una excepción, quiere tener llegada con los medios. Para tener llegada con los medios, ¿qué tiene que hacer un presidente? Varias cosas. Una, tú sabes que el Estado es la principal fuente de información de la prensa peruana, prescindiendo de que están manipulando la información o no, porque, nuevamente, es una fuente estable y gratuita. Pero como hay demasiados medios, evidentemente el poder del Estado, o sea del gobierno, selecciona a qué medios les da más o les da menos información. Eso también lo ha hecho Toledo. Él ha tratado a los medios de acuerdo con su importancia. Él llama personalmente, a veces, a algunos medios para pedir ciertas cosas. No estoy hablando de nada ilegal. Estoy hablando de una práctica política relativamente normal. Nunca tuvo una política de medios. Recordemos qué ocurría cuando Toledo estaba por jurar y se decía: «¿Qué va a hacer con los canales de televisión?». Sobre la mesa tuvo varias posibilidades. Una, relicitar todas las licencias, porque no hay que olvidarse que estos medios de comunicación explotan una concesión estatal y para ello el Estado le da a cada uno de ellos una licencia y para tenerla tienes que cumplir una serie de requisitos. Había dentro del toledismo una corriente que decía hay que sacar a licitación todos los medios. Eso se descarta porque se podía ver como una medida un poco autoritaria, que equivaldría a cerrar medios de comunicación.

Podría ser vista como velasquista.

Claro, una cosa medio velasquista. Aparte, hay otro tema. Es una alternativa que se suele presentar siempre en los cambios de gobierno: el tema tributario. Gran parte de los medios podrían haber sido cerrados por la SUNAT, no por censura de la prensa sino por cobranza coactiva. Esta es una constante en la historia del Perú. ¿Qué es lo que terminará haciendo el gobierno? Un canje de la deuda por publicidad. Y luego está todo lo otro que tiene que ver con lo que podríamos decir la toma

de dos canales importantes: Panamericana, por vía judicial; y canal 4, por una especie de *holding*. Y ahí hay un beneplácito del gobierno, y probablemente también de la opinión pública, porque todavía estaba relativamente fresca la escena de las «torres gemelas» de billetes en la salita del SIN. Y el otro tema interesante es el del canal 2. La relación con Baruch Ivcher es muy complicada, porque Ivcher está reclamando una compensación, Esta no se produce, se produce un tira y afloja muy fuerte, hay el incidente famoso en la embajada de Israel en el que la señora Eliane Karp se enfrenta con Ivcher. Este tiene unas opiniones sobre el gobierno, terribles. Ahí había una relación conflictiva. El exigía una reparación. Y para ello, él sostiene que está siendo objeto de una persecución. Y publica un famoso comunicado. En él, dice, como en las peores épocas del fujimontesinismo, que lo que están haciendo con él ahora no se diferenciaba en nada de lo que habían hecho anteriormente. Después se produce esta compensación económica. Habría que preguntarle ahora qué piensa de esto, si sigue comparando los dos regímenes o ha habido algún cambio.

¿Tú ves alguna relación entre esta crítica, digamos implacable, del periodismo a Toledo y la gobernabilidad como consecuencia?

No pienso que la prensa afecte la gobernabilidad. Vamos a un puesto de periódicos, están los diarios colgados y escucho a la gente que habla. Frecuentemente, una pregunta que se hace uno al otro es: «¿Será verdad?». Esa es la actitud popular frente a la prensa: «¿Será verdad?». Cuando la prensa le daba palo a Toledo y la gente lo creía era porque había base. Quiero decir, la prensa no inventa, necesariamente. La prensa puede mentir, pero la mentira no dura mucho. Y cuando tiene un poco de credibilidad, es cuando parte de un punto en que la gente dice: «Caramba, sí, es verosímil por lo menos. Puede ser creído». No pienso que la gobernabilidad tenga que ver con

eso. Lo que la prensa ha hecho es explotar deficiencias de Toledo, de Perú Posible y del gobierno. ¿Esas deficiencias han existido? Sí. ¿Son absolutamente reales? También. ¿La prensa ha exagerado muchas cosas? Sí, pero no sólo en ese tema. Mucha prensa es absolutamente sensacionalista por razones de supervivencia. No es porque tenga una inquina especial con Toledo. No hay un antitoledismo innato en la prensa. Lo que hay es un sensacionalismo innato en la prensa.

¿Y cómo ves entonces el caso de la vacancia presidencial? ¿Tú piensas que hubo una campaña pro vacancia que partió del Congreso y la prensa hizo suya?

No creo. El tema de la vacancia estaba en la opinión pública. Hay un año y medio de encuestas en las que hasta el 63 por ciento estaba de acuerdo con un adelanto de las elecciones. Eso estaba en la agenda mental, popular. Mi opinión sobre eso es que la prensa bajó el tema. La prensa no lo infló. La prensa opina de dos maneras: una es en su editorial, que es lo menos leído del mundo; y la otra es a través de la información. ¿De qué manera? ¿Mintiendo? No necesariamente. Pero sí entrevistando a los personajes políticamente correctos en el momento adecuado.

Para que orienten la opinión.

Y eso se hace todos los días. Eso lo hacen todos los medios, aun aquellos que no tienen opinión. Por ejemplo, esta radio [Radio Programas del Perú] no tiene opinión, en general. Salvo casos muy extremos. Tiene, básicamente, información. Pero, obviamente, hay una orientación según los entrevistados que consigas. En el caso de la vacancia de Toledo recuerdo que el tipo de entrevistas que se hacía era para desalentar la vacancia. Y en algunos casos era con editorial. Me acuerdo de editoriales muy claros que decían democracia es respetar el cronograma electoral. Esa ha sido la posición general de los medios. En otras palabras, los medios le

han hecho críticas a Toledo, al régimen y a su entorno, por razones comerciales, más que por política. Y el nivel al que ha llegado esa crítica ha sido el nivel de la estabilidad del régimen.

Me estás diciendo que llevaron las cosas a un límite...

... pero no pasaron de eso. No pasaron a la vacancia.

¿Con qué propósito? ¿Mantener al presidente a un nivel bajo de aprobación?

No. El propósito es eminentemente vendedor, comercial. En materia de prensa escrita, todos los días tienes tu parte de venta de periódicos. ¿Cómo levanto las ventas sin inversiones? ¿Qué hay? Y comienzas a revisar tus fuentes. La fuente más rápida y más barata, esa te va a servir para levantar, supestantemente, tus ventas al día siguiente. Hasta que te das cuenta de que la cosa no va por ese lado y entonces empieza a haber más secuestros en Lima, más violaciones, más escándalos de futbolistas cerveceros con *vedettes*. ¿Hay más secuestros, hay más violaciones, hay más futbolistas borrachos? No necesariamente. Hay más prensa que se ocupa de ellos por esa coyuntura, porque tiene que vender. Y en política no es diferente. La mercancía que más vende en materia de prensa es el escándalo político. Para que exista el escándalo se requiere una serie de requisitos. El escándalo tiene que ver con un hecho que se quiere ocultar pero que puede tener un impacto decisivo en la opinión pública. Por ejemplo, una sacada de vuelta hoy día no es muy escandalosa, pero hace veinte años sí lo era. El robo sigue siendo más o menos escandaloso, pero hay otras cosas que tienen que ver siempre con la revelación de lo oculto, que es la misión de la prensa. En la medida en que eso funciona es que puedes vender medios. No olvidemos que la noticia se ha espectacularizado en el Perú como en todos lados. La noticia se convierte en un espectáculo en la medida en que pueda mantener el interés y el morbo del espectador. Todos somos

consumidores de violencia y de horror. Eso es universal. No es que seamos una sociedad mentalmente desquiciada. Un miembro del Pacto Ético Electoral me dijo que no puede ser que se dé tanta importancia a las declaraciones de Fujimori y Montesinos, que eso debería ir en la página judicial. Primero, no sé si existe la página judicial y segundo, sería la página 16. «No —me dice—, es que estamos desviando la atención». Él, como mucha gente, piensa que hay una conspiración de los medios para desviar la atención de los temas importantes. Quizás es lo que yo pensaba también cuando era joven y había una cultura más izquierdista en el Perú y, en general, en el mundo. Pensábamos que había una conspiración para lavar los cerebros. Yo también pensaba que la prensa podía influir decisivamente en esto. Después de haber trabajado varios años en medios, después de la caída del Muro de Berlín, de esta «desideologización» un poco ficticia, de lo que te das cuenta es que lo que funciona no es tanto una conspiración, una inteligencia, sino en realidad una oportunidad de negocios. Cuando digo esto, sé que los jóvenes que entran al periodismo porque lo consideran una especie de apostolado, en parte lo es también, me miran un poco raro porque nadie quiere sentirse parte de una maquinaria mayor. Cuando los invitados vienen a la radio y me preguntan cuánto tiempo tenemos para hablar, les digo: no sé, porque acá lo que manda es la noticia, entonces en cualquier momento te voy a interrumpir; y en segundo lugar, por las tandas comerciales, porque —le digo a la persona— mi trabajo acá es tapar los incómodos vacíos que hay entre tanda y tanda de publicidad. Eso hay que hacerlo bien, respetando ciertos valores éticos. Algunas personas me dicen: «Te chupaste. No le preguntaste tal cosa al ministro tal». Y no es que me quedé corto, ¡sino que venía la tanda de los malditos caldos de gallina o la pasta de dientes! ¿Y qué ocurre? El que te manda cortar es el que está

en los controles. Él es el responsable si no sale la tanda. Y si no lo hace le mandan un memo de padre y señor mío. Y yo tengo que respetarlo. Y por eso me «chupo» y no le hago la pregunta correcta al ministro, no por censura. Puede haber autocensura pero nadie te está llamando para decirte no preguntes eso.

Toledo ya se va. ¿La prensa lo extrañará?

Seguro, porque fíjate lo que está ocurriendo con Toledo. Está en 30 por ciento, tampoco es 80 por ciento, pero para los niveles en los que estaba, es un montón. Las razones por las que está ocurriendo eso, en fin, darían para mucha discusión, pero seguramente la prensa, en un determinado momento, hará una comparación entre el presidente electo y Toledo, y dirá que este hizo mejor tal cosa. Depende de lo que ocurra con Alan García. Él va a tener seguramente unos primeros meses fulgurantes, como siempre ocurre con él.

Pero, en el caso de García, las críticas vendrían por lo que haría, no por lo que es como fue con Toledo.

El problema es que al final, y si lo que hace no me gusta, siempre va a ser por lo que es. Siempre es así. Utilizamos los argumentos de acuerdo con nuestra conveniencia. No hay una verdad absoluta, sino una serie de verdades parciales que voy organizando a medida de mis necesidades. En el caso de los medios es muy claro. No hay que olvidarse que Alan llegará al poder por una coalición informal de voluntades pero que en el fondo es muy etérea e irregular. En 1990, las necesidades argumentales de un sector de gente en relación con Fujimori eran: «Este chino basura, desgraciado, inelegante». Tiempo después era un tipo serio en sus determinaciones. Son necesidades argumentales. Me temo que los medios no son muy lejanos a este tipo de razonamientos. Finalmente, quienes hacemos los medios también somos parte de esa clase y la mayor parte de los propietarios de los medios de comunicación, si bien tienen que tener una visión empresarial distinta a la de

un vendedor de zapatos, en el fondo también son vendedores. El negocio de ellos es vender un producto, la noticia. La noticia no es un reflejo de la realidad sino una construcción que la hacemos a partir de varios datos de la calle pero que no los vemos igual. Por eso, nunca hay dos noticias iguales sobre un mismo accidente de tránsito. Por ejemplo, cuando Lady Di muere en París, si en las noticias lees demasiadas veces que el carro estrellado es Mercedes Benz, tú debes sospechar que esa es una noticia sembrada por la Volvo. Acá nosotros no tenemos derecho a la inocencia.

Siguiendo esta lógica, ¿Humala no entendió cómo se construyen las noticias o cómo razonan los medios de comunicación?

Él no conoce los medios de comunicación. La primera vez que Humala viene a esta radio, vino al programa que yo hago a las once de la mañana, que no es un programa político. Y Humala demostró no saber quién era el dueño de este medio. Como el dueño es Manuel Delgado Parker y sus hijos, Humala confunde a Manuel con Genaro. Ahí hay un problema de conocer quién es quién. Él fue armando sus estrategias a medida que iba avanzando. No ha tenido una política de medios. En cambio, Alan García sí la tiene. Ha sido presidente, conoce con nombre y apellidos a todos los principales reporteros. A veces, el negocio —negocio en el sentido de cómo llegas al medio— no es tanto si eres amigo del dueño o no, puedes serlo, pero si no eres amigo del productor del programa de tal horario... Alan sí conoce bien quién es quién, pero, además, hay otro problema. La campaña en contra de Humala en los medios ha sido unánime. Los grandes medios, todos, han visto que este era el diablo. Desde el saque han sido una cantidad de cosas que a mí me han impresionado, porque yo no esperaba una cosa así. Te digo sinceramente que yo esperaba un poco más de frialdad, objetividad o de neutralidad en el trato.

¿Podrías comparar lo de Humala con lo de Fujimori en 1990?

Yo diría que ahora ha sido más fuerte. Con lo de Humala ha sido más amenazante. En el caso de Fujimori, cuando los medios apoyan fuertemente a Vargas Llosa, no sienten tanto una amenaza en Fujimori sino un menosprecio. En este caso ha habido pánico, terror. Y esos mensajes han llegado a la gente. Un taxista me dice: «¿Y qué le parece que van a fusilar a los gays?». «¿Quién lo ha dicho?», le digo. «Humala», me responde. «¿En qué momento?», pregunto. «Yo lo he leído en su plan de gobierno», me dice el taxista. «¿En qué página está?», le pregunto. «Oiga, por favor, cómo es posible, don Chema, que usted no sepa eso». «Yo he leído el plan de gobierno y no lo encuentro en ninguna página», le digo. ¿Él está equivocado o es una percepción tan fuerte que él cree que lo ha leído? Y aunque yo le saque el plan de gobierno y le muestre página por página, para ver dónde está eso, él me va a decir esa es una edición bamba. Y él lo va a creer. Lo otro es lo de la conspiración de Locumba. Hoy, cinco años después se «descubre» o creen los medios descubrir que fue una cosa coordinada con Montesinos. ¡Cinco años después se dan cuenta de eso! Si tú decías eso en aquel momento, eras un fujimontesinista. Nuevamente, la necesidad argumental. Y finalmente, la grabación de Montesinos. La oportunidad de esa declaración no es casual. Montesinos ha votado en estas elecciones. Y Fujimori también en Chile. Todo esto tiene que ver con un amplio abanico de fuerzas para cerrarle el paso a Humala. Y Humala no conoce las reproducciones mediáticas de los actos.

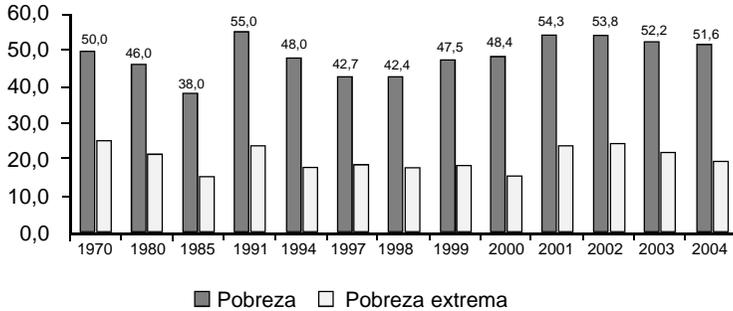
El empleo en el Perú: entre la inclusión y la desigualdad

Julio Gamero

HOY, EN UN CONTEXTO DE RECUPERACIÓN de la actividad económica, con estabilidad de precios, equilibrio externo, balance fiscal y elocuente mejora en el nivel de utilidades de las empresas, emerge y se hace visible el problema sustantivo del país: *el insuficiente nivel de empleo adecuado*. Sus efectos son dos de los problemas que se han puesto en el centro de la discusión durante el transcurso de la última elección presidencial: la exclusión de dos tercios de la población de los beneficios de la recuperación del nivel de actividad y el aumento de la desigualdad junto con la persistencia de la mitad de la población en condiciones de pobreza.

Luego de diez años de ortodoxia neoliberal y cinco de insatisfacción mayor con ella, no queda duda de que la mejor política social es una buena política económica, que mida su éxito por la cantidad y calidad de empleo que promueva, y no por los resultados macroeconómicos *per se*. De este modo, la superación de la pobreza se vincula directamente al tipo de crecimiento económico y no solo a la cantidad de gasto social previsto en los presupuestos nacionales. Esta afirmación no significa que la gasto/inversión social sea menos relevante, sino todo lo contrario, pero en consonancia con la política económica desde una lógica de acompañamiento mutuo, de refuerzo y de objetivos comunes.

Gráfico 1
Perú
Niveles de pobreza y de pobreza extrema



N. B.: Datos no comparables entre fuentes distintas.

Fuente: CEPAL 1970-1980, Cuánto 1985-1994, Herrera 1997-2000 e INEI 2001-2004.

Elaboración: Exposición del ministro de Economía ante el Congreso en octubre de 2005.

Esa mirada segmentada de la política social y la política económica explica que, cuando se aborda el tema de la necesaria redistribución para mejorar la equidad y hacer un país socialmente más viable, suele concentrarse el foco de atención solo en el gasto público: su calidad, transparencia, eficiencia y eficacia, criterios particularmente sensibles al vincularlos a los programas sociales y la política social. Con esa mirada, las denominadas «filtraciones», «subcobertura» o «burocratismo» acaban convirtiéndose en el centro del debate cuando, en realidad, son asuntos menos relevantes que la concepción de redistribución y la precisión de los roles, tanto de la política social como de la política económica.

El gasto/inversión social es, quizás, el componente más débil en una estrategia redistributiva y de lucha contra la pobreza. Al decir de Javier Iguñiz, solo es responsable de los decimales de las cifras de pobreza, mientras que la política económica lo es

de los números enteros. Para los fines de la distribución, el crecimiento económico es sumamente relevante.

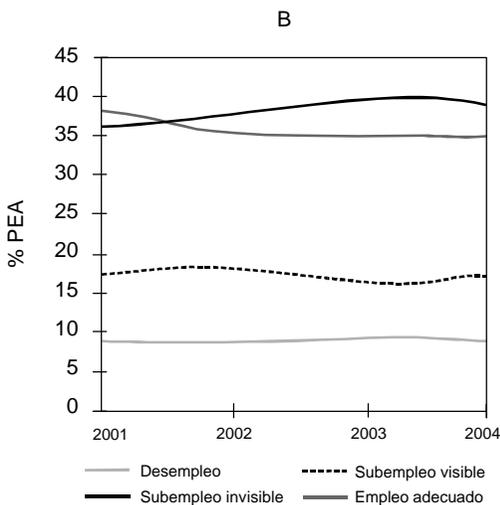
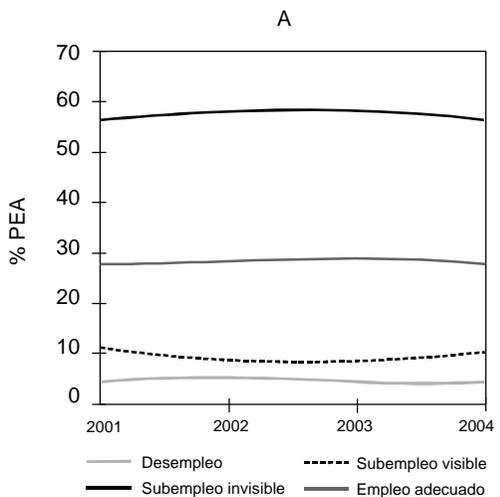
Conviene recordar que la primera ronda distributiva se genera a partir del tipo de crecimiento del producto bruto interno (PBI) —la magnitud del excedente económico—, mientras que el cómo se reparte —entre utilidades, remuneraciones e impuestos— se vincula directamente al arreglo institucional vigente, heredero, en nuestro caso, del ajuste estructural de los noventa. Dicho arreglo no fue fruto del consenso ni de la concertación en democracia. Su secuela, en términos del desbalance social, resulta elocuente. Los marcos institucionales que se afectaron y que fueron reemplazados por el mercado están en la base del aumento de la desigualdad y de la ruptura de los canales de mediación entre la sociedad y el Estado (por ejemplo, la desaparición del sindicalismo).

La distribución del ingreso que se genera en esta primera ronda es determinante. El destino y la calidad del gasto social, muchas veces, apenas llega a maquillar tal resultado.

Sin duda, el empleo ha retomado su sitio en la agenda pública. Resulta claro que es necesario el aumento de la inversión privada para que la economía continúe creciendo y absorbiendo, a mayores tasas, la mano de obra desempleada o subutilizada. Sin embargo, la gobernabilidad del país y la necesidad de inclusión con redistribución, que ha expresado más de la mitad del electorado, implica que ese proceso de crecimiento económico vaya junto con un serio proceso de redistribución de sus beneficios. En el caso del empleo, este objetivo supone no solo más puestos de trabajo, sino que ellos contengan un salario adecuado y condiciones de trabajo, en la jerga de la Organización Internacional del Trabajo, *decentes*.

En buena cuenta, nuestro país necesita de un nuevo arreglo institucional que permita que las necesarias políticas sectoriales, el nuevo esquema de vinculación público-privado y las políticas

Gráfico 2
Estructura del empleo en el ámbito nacional (A)
y en Lima metropolitana (B)



Fuente: Casas y Yamada 2005.

pro superación de la pobreza encuentren una trama de mediaciones y relaciones Estado-sociedad que faciliten la redistribución sin afectar el ritmo del crecimiento económico.

Los problemas estructurales

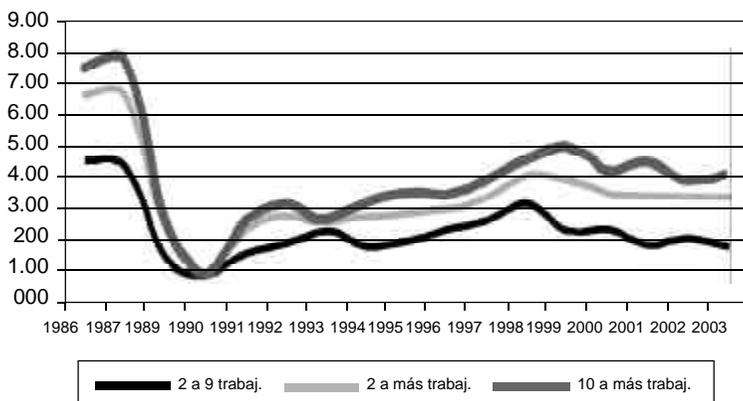
¿Cuáles son los problemas que están detrás de la persistencia de la pobreza, la precarización del empleo y del aumento de la desigualdad? Ellos se relacionan, respectivamente, con tres factores:

- i) el marco institucional prevaleciente, heredero del ajuste estructural;
- ii) la oferta de trabajo; y
- iii) la demanda de trabajo.

El primero es la secuela de la reforma laboral de los noventa, cuyos efectos sobre la disminución de la capacidad de negociación de los trabajadores explican la escasa recuperación de los salarios durante el último quinquenio, así como los cambios en la política social que afectaron la cobertura de la seguridad social. Este marco institucional, adverso a un arreglo empresa-trabajador más equitativo, se vio reforzado por la incorporación de normativas laborales que han profundizado la segmentación del mercado de trabajo, propiciando regímenes laborales con distintos derechos.

El segundo condiciona problemas vinculados a la disminución de la productividad laboral y, en general, de la productividad de nuestra economía, situación que resulta necesario revertir si se busca una inserción más favorable en la economía mundial. El tercero condiciona problemas relacionados con la débil asociación entre el crecimiento de nuestra economía y la generación de empleo, circunstancia

Gráfico 3
Evolución del salario hora en Lima metropolitana
(en nuevos soles de 1994) de acuerdo con el tamaño de
empresa



Fuente: Informes estadísticos mensuales (varios números), Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

que se explicaría tanto por el tipo de crecimiento económico adoptado como por la desigualdad de ingresos vigente.

El mercado laboral en las tres últimas décadas

En las últimas tres décadas, la estructura del mercado laboral peruano ha sufrido transformaciones muy drásticas, que han configurado una estructura de mayor precariedad en las condiciones del empleo. Tal como se observa en el cuadro adjunto, tanto la situación del desempleo abierto como la del subempleo por ingresos se han venido agravando en dicho período.

En los años setenta, bajo la categoría de empleo adecuado se encontraban tres de cada cuatro miembros de la población económicamente activa (PEA) de Lima metropolitana; hoy se

encuentra, en dicha condición, menos de la mitad de la fuerza laboral. Esta menor participación del empleo adecuado se vincula, directamente, a la trayectoria que ha seguido el subempleo por ingresos. De haber sido apenas el 3 por ciento a mitad de los setenta, hoy es el 34 por ciento. Este deterioro en la calidad del empleo se refleja en la situación de pobreza que afronta la PEA de Lima metropolitana y es, sin duda, una de las consecuencias de la precarización del empleo como secuela de la reforma laboral de los noventa.

Cuadro 1
Lima metropolitana. PEA total por nivel de empleo,
1975-2004⁽¹⁾ (cifras relativas)

	Desempleo	Subempleo			Empleo Adecuado	Total relativo	Total absoluto
		Total	Horas	Ingresos			
1975	7,4	16,9	13,9	3,0	75,7	100,0	N. D.
1987	4,8	34,9	30,8	4,1	60,3	100,0	2.055.805
1991	6,0	52,6	12,8	39,8	41,5	100,0	3.761.351
1997 ⁽²⁾	8,6	42,0	14,5	27,5	49,4	100,0	3.323.259
2004	10,5	42,8	8,6	34,2	46,7	100,0	3.761.351

(1) Incluye la población de 14 años y más residentes habituales en viviendas particulares. A partir de 1996, para el cálculo de los niveles de empleo se incluye a los trabajadores del hogar.

(2) A partir de 1997, el Instituto Nacional de Estadística e Informática reestima la canasta de consumo que sirve para el cálculo del subempleo, por lo que a partir de este año las cifras no son comparables con los años previos.

Fuente: Encuesta de Mano de Obra en 10 ciudades, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, septiembre-octubre, 1975; Encuesta de Niveles de Desempleo en Lima Metropolitana, junio-julio, Ministerio de Trabajo, 1987; Encuesta de Niveles de Empleo, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 1991; Encuesta Nacional de Hogares, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo e Instituto de Estadística e Informática, tercer trimestre, 1997; Encuesta de Hogares Especializada en Niveles de Empleo, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, tercer trimestre, 2004.

Elaboración: Programa de Estadísticas y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

La crisis económica, que devino en la hiperinflación de fines de los ochenta, y el posterior programa de estabilización y ajuste estructural generaron modificaciones sustantivas en la estructura del mercado de trabajo urbano. El empleo en el sector público, por ejemplo, se ha reducido en cerca de un 50 por ciento (disminuyendo de cerca del 14 por ciento de la PEA a menos del 8 por ciento). Hoy día, el Perú se encuentra en el tercio inferior de empleo público en la región (Organización Internacional del Trabajo 2005).

Las drásticas variaciones en la demanda de trabajo, producto de la inestabilidad macroeconómica, condujeron a un incremento exponencial de las actividades de autoempleo y microemprendimientos. De ahí que el denominado sector informal urbano, que había estado explicando un 37 por ciento de la PEA de Lima metropolitana, subiera en más de 20 puntos. Hoy, dicho sector se habría estabilizado y disminuido levemente su participación, que oscilaría en alrededor del 62 por ciento de la PEA ocupada.

La reforma laboral de los noventa: la herencia de un marco institucional inequitativo

Hasta 1990, el mercado de trabajo, al igual que el conjunto de la economía, se desarrollaba en un esquema muy regulado. En materia de empleo, si bien estaba vigente la Ley de Estabilidad Laboral, se habían implementando regímenes de excepción (caso del Programa Ocupacional de Emergencia) que limitaban su ámbito. En materia de derechos colectivos, el sindicato tenía la iniciativa en la negociación colectiva, y la ley posibilitaba que esta se efectuara por rama de actividad. Por su parte, la política salarial confería un papel activo al salario mínimo, otorgaba incrementos para el sector privado que carecía de convenio colectivo y regulaba la negociación colectiva en

Cuadro 2
Lima metropolitana. Distribución de la PEA ocupada según participación del empleo en el sector público y el sector informal, 1984-2004 (en porcentajes)

Sector	1984⁽¹⁾	1991	1997	2004
Sector público	13,7	11,9	6,8	7,8
Sector informal ⁽¹⁾	37,2	57,4	63,2	62,3
PEA ocupada	S./D.	2.327.776	3.037.861	3.366.936

(1) Salvo 1984, esta definición comprende a la microempresa (de 2 a 9 trabajadores), al independiente no profesional, al trabajador familiar no remunerado y al resto (practicante no profesional, contrato de aprendizaje, convenio de formación laboral juvenil y otros).

Fuente: Chávez 1990 (*); Encuesta de Niveles de Empleo, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 1991; Encuesta Nacional de Hogares, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, e Instituto Nacional de Estadística e Informática, tercer trimestre, 1997; y Encuesta de Hogares Especializada de Niveles de Empleo, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2004

Elaboración: Programa de Estadística y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

las empresas públicas. El Ministerio de Trabajo, a su vez, tenía un papel preponderante en la solución de la negociación colectiva, ya que, a falta de acuerdo de partes, dicha instancia emitía una resolución que le ponía término.

De acuerdo con el programa de ajuste estructural iniciado a mediados de los noventa, la intervención del Estado, la capacidad de presión de las organizaciones sindicales y las leyes protectoras restaban eficiencia y competitividad al funcionamiento del mercado de trabajo.

El planteamiento conceptual

El programa de ajuste estructural buscaba dotar de una mayor eficiencia y competitividad al conjunto de la economía, asignándole al mercado el rol de liderar dicho proceso. En el caso

del mercado de trabajo, tanto su desregulación como su flexibilización se hacían necesarias para que el salario reflejara libremente la escasez o abundancia relativa del factor trabajo y, por esta vía, favoreciera su desplazamiento y minimizara su subutilización (tanto el desempleo como el subempleo).

Los elementos institucionales como salarios mínimos, leyes protectoras y organizaciones sindicales suelen ser señalados, por el enfoque neoclásico, como los factores que traban el funcionamiento libre del mercado laboral al segmentarlo. La segmentación supone una falla en el funcionamiento de dicho mercado y se refleja en el hecho de que, ante un salario dado, existe desempleo sin que la presión que este supone sobre el mercado logre bajar el salario y, así, absorber dicho exceso de oferta.

La segmentación pone en evidencia el funcionamiento inadecuado de los mecanismos de mercado; y, ante su presencia, estos necesitan ser corregidos. Desde la vertiente del ajuste estructural, este objetivo se logra removiendo los elementos de índole institucional ya mencionados. La reforma laboral peruana se concentró en ello, pero sin generar una nueva institucionalidad que, anclada en el mercado, permitiera la constitución de un nuevo arreglo empresa-trabajador.

La secuencia de la reforma

Se pueden distinguir cuatro momentos de la fase *dura* de esta nueva política laboral. El primero de ellos se superpone al plan de estabilización y se concentra en medidas tendientes a establecer topes remunerativos, prohibir la incorporación de cláusulas de indexación a los contratos laborales (decreto legislativo 757) y dejar sin efecto la política de decretar aumentos para el sector privado sin convenio colectivo. Este momento se puede establecer entre agosto de 1990 y mediados del año siguiente (véase el cuadro 1).

Durante el segundo semestre de 1991 se afectan los derechos individuales y con ello comienza el segundo momento: se produce el cambio de acumulación de beneficios sociales (de la empresa a la compensación por tiempo de servicios en los bancos) y se adopta un conjunto de disposiciones para flexibilizar la contratación de mano de obra (decreto legislativo 728). Entre estas medidas se encuentra una que suprime la estabilidad laboral (entendida como el derecho a ser repuesto en el puesto de trabajo si se prueba que el despido no ha sido por falta grave) a los trabajadores que recién se incorporen al mercado laboral. Igualmente, bajo su amparo, se abre un abanico de modalidades de contratación laboral. Destacan los *services* y las cooperativas como las más importantes.

Cuadro 3

Contenido de la reforma laboral peruana de los noventa

Periodo	Áreas de concentración
1990-1991	Controles salariales Prohibición de indexación Supresión de aumentos para el sector sin negociación colectiva
1991	Derechos individuales: <ul style="list-style-type: none"> • Compensación por tiempo de servicios (CTS) • Decreto legislativo 728 (contratos temporales y supresión del derecho a la reposición para los nuevos ingresantes al mercado laboral)
1992	Derechos colectivos: <ul style="list-style-type: none"> • Negociación colectiva (pliego empresarial, revisión del convenio colectivo histórico y dificultad de negociación por rama de actividad)
1995	Derechos individuales Supresión de la estabilidad laboral

Fuente: Normas laborales.

El tercer momento, en 1992, se caracteriza por la afectación de los derechos colectivos, de manera particular aquellos concernientes a la negociación colectiva y la sindicalización. En el caso de la primera, se limita su ejercicio por rama de actividad y, bajo el criterio de equiparidad entre las partes, se reconoce el derecho de iniciativa al empleador, con lo que este queda facultado, al igual que los trabajadores organizados, a presentar su pliego de reclamos. En el caso de la segunda, se pone término a la denominada unicidad sindical y se establece la pluralidad, que hace posible que, en un mismo centro de trabajo, exista más de una organización sindical.

Finalmente, el último momento de esta fase se situó en 1995, cuando mediante la ley 26513 se estableció para el conjunto de los trabajadores que solo tendrían derecho a una indemnización pecuniaria en lugar de la posibilidad de la reposición si el despido no fuera por falta grave. Este fue el final de la Ley de Estabilidad Laboral, que rigió formalmente durante 25 años.

La herencia de la reforma

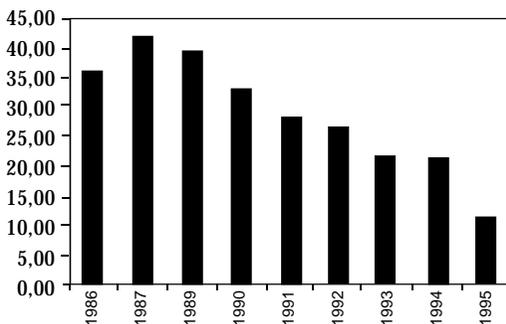
Si la segmentación revela una estructura de mercado no competitiva, los resultados que se obtienen de analizar su evolución —después de 1995— nos indican que esta continúa hasta el día de hoy, independientemente de la remoción de los elementos de índole institucional que, supuestamente, la explicaban. Sin embargo, esta ha tenido efectos sobre otros aspectos.

La disminución de la sindicalización y la negociación colectiva

Sin duda, uno de ellos es la disminución en la cobertura de la negociación colectiva. A comienzos de los años noventa, un poco menos de la mitad de los asalariados privados estaba

amparado por un convenio colectivo. Hacia 1995, apenas poco más del 10 por ciento de ellos estaba sujeto a la negociación colectiva. Sin duda, la desaparición de la negociación colectiva por rama de actividad en el sistema bancario, en el sector textil y en el sector comercial, por señalar algunos, debe haber incidido en dichos resultados, además de que el empleo asalariado ha disminuido precisamente en las empresas que tenían negociación colectiva, tal como sucede en caso de aquellas con más de 100 trabajadores.

Gráfico 4
Lima metropolitana. Trabajadores con negociación colectiva en el total de asalariados privados hombres, 1986-1995



Fuente: Informe Estadístico del Programa de Estadística y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2004.

El sector asalariado moderno ha resultado el más afectado por la nueva política laboral. Esta le ha restado capacidad de negociación, sobre todo por las modificaciones producidas en el ámbito de la negociación colectiva. Si bien hoy involucra a un número menor de trabajadores, no se debe desconocer que sus resultados sirven de pauta *hacia arriba* para los ingresos

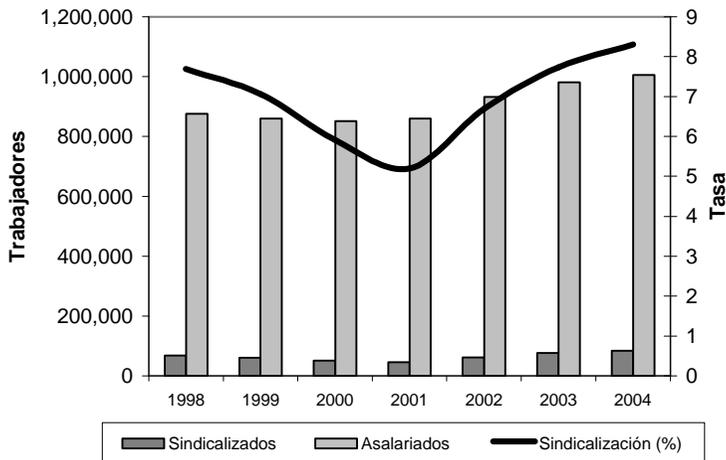
del resto de trabajadores. De acuerdo con los resultados de la distribución de los ingresos laborales de la PEA ocupada de Lima metropolitana, se observa que, entre 1987 y 1995, los dos primeros quintiles han mejorado relativamente su participación en los ingresos de la capital. En forma más sustantiva lo habría hecho el decil de mayores ingresos, mientras que la mitad de la PEA ha visto decrecer su participación. La disminución de este segmento, que por ingresos corresponde al sector asalariado formal, podría ser atribuida a los cambios en la política laboral.

Por su parte, la tasa de sindicalizados llegó a 5,2 por ciento, su nivel más bajo en el 2001. A partir de dicho año se ha venido recuperando tanto el número de asalariados como el porcentaje de sindicalización, habiendo llegado a cerca del 9 por ciento en 2004. Sin embargo, dicha tasa es aún muy baja en contraste con la presencia que tuvo el movimiento sindical hasta fines de los ochenta. La sindicalización, además de significar un medio de participación de los trabajadores y de presencia en el diálogo social, juega un papel importante como instrumento de redistribución de los ingresos laborales. Uno de los factores que estaría detrás del estancamiento en la capacidad adquisitiva de los sueldos y salarios del sector privado es la poca presencia del sindicalismo y, por ende, de la negociación colectiva.

El aumento en la intensidad del trabajo

Por otro lado, la ausencia de organizaciones sindicales, en un contexto con un rol más pasivo del Ministerio de Trabajo, implica efectos adversos para los trabajadores, como el aumento de la intensidad del trabajo. En ese entonces, segunda mitad de los noventa, eso parece haber sido el caso de los sectores del comercio al por menor y el de los servicios no gubernamentales.

Gráfico 5
La tasa de sindicalización aún no se recupera



Fuente: Informe Estadístico del Programa de Estadística y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2004.

mentales, que experimentaron una mayor recuperación de los niveles de empleo, tanto en las empresas de más de 100 trabajadores como para el conjunto de sus sectores. La jornada de trabajo semanal se incrementó entre los años 1994-1995 y 1986-1987 en 4 horas en los servicios y en 6 horas en el comercio al por menor.

Esta situación se ha mantenido durante el último quinquenio, tanto ha sido así que el saliente gobierno ha impartido sendas normas para que se respete la jornada laboral de 8 horas y se paguen las horas extras. Igualmente, el presidente electo ha hecho del pago de las horas extras parte central de su campaña electoral. A partir de información disponible para las empresas de más de diez trabajadores de Lima metropolitana se ha llegado a determinar que a casi la mitad de los que

declaran trabajar horas extras no se les ha pagado, y eso que dos de cada tres trabajadores que se hallan en tal situación están con típicos contratos laborales. En promedio, aquellos trabajadores que declaran trabajar horas extras sin pago alguno tienen 6,5 horas semanales de sobretiempo.

A diferencia del enfoque neoclásico, que confiere a la organización sindical carácter exógeno, desde una perspectiva distinta se enfatiza, más bien, que, en el contexto de una economía capitalista con sobrepoblación relativa, elementos de índole institucional como los sindicatos son esencialmente endógenos, y su rol es evitar que las imperfecciones del mercado conduzcan a desequilibrar la distribución de la renta.

La profusión de contratos temporales

Hasta antes del 1990, la relación laboral típica en el país operaba bajo la modalidad de un contrato de trabajo indefinido, es decir, con visos de permanencia en el tiempo. Producto de las sucesivas incorporaciones de modalidades contractuales temporales y del término de la estabilidad laboral en 1995, la proporción de trabajadores con contratos de trabajo típicos se redujo ostensiblemente. Estas medidas fueron parte importante de la llamada reforma laboral de comienzos de los noventa, cuyo propósito público fue el hacer más competitivo al mercado de trabajo. Sin embargo, como ya se ha señalado, sus medidas, si bien fueron «exitosas» en el desmontaje del marco institucional previo, no generaron ni un mercado de trabajo más competitivo ni disminuyeron el desempleo y, mucho menos, el subempleo.

A comienzos de los noventa, entre el 61 y 63 por ciento de los trabajadores del sector privado de Lima metropolitana contaba con el denominado contrato indefinido de trabajo. Hacia 1996, dicha proporción ya se había reducido al 25 por ciento.

Cuadro 4
Lima metropolitana, 2003. Asalariados privados en empresas de diez y más trabajadores según horas extras trabajadas

Modalidad contractual	Distribución absoluta	Declaran trabajar horas extras		Trabajan horas extras y no les pagan por ellas		Promedio de horas extras trabajadas semanalmente ⁽⁴⁾	Total de horas extras trabajadas semanalmente ⁽⁴⁾
		Cantidad absoluta	Porcentaje	Cantidad absoluta	Porcentaje		
Indefinido	306.417	60.908	46,8	38.885	64,4	5,3	204.355
Plazo fijo ⁽¹⁾⁽²⁾	259.523	45.953	35,3	14.054	23,3	7,6	107.233
Honorarios profesionales	66.156	2.568	2,0	2.568	4,3	-	-
Sin contrato ⁽³⁾	301.300	20.740	15,9	4.894	8,1	13,4	65.673
Total	933.396	130.169	100,0	60.401	100,0	6,5	377.261

(1) Contratos sujetos a la modalidad de honorarios.

(2) Se consideró que los que se encontraban en periodo de prueba (un porcentaje que no alcanza el uno por ciento de la PEA asalariada) poseían un contrato a plazo fijo.

(3) Los trabajadores sin contrato son aquellos que, además, no están registrados en planilla.

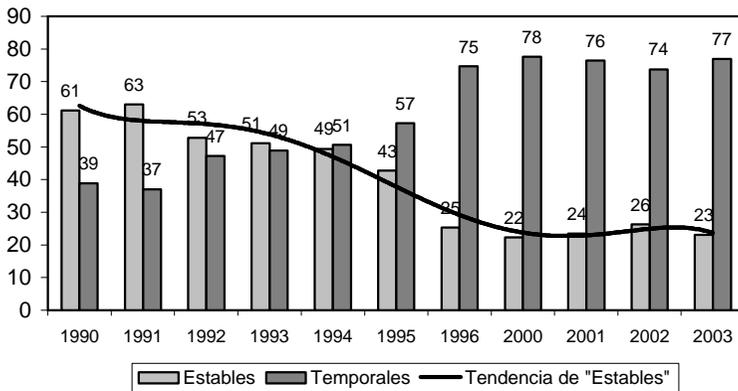
(4) Horas extras no pagadas.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2003.

Elaboración: Programa de Estadísticas y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

En los últimos años, se ha mantenido ligeramente por debajo de ese porcentaje. Este cambio cuantitativo ha tenido impactos sustantivos en la precarización del empleo. Ha venido acompañado de pérdidas en la cobertura de la seguridad social y de las pensiones.

Gráfico 6
Lima metropolitana, 1990-2003. Evolución de la modalidad de contratación: «estable» y temporal



N. B.: Por estable se debe entender al contrato indefinido.

Fuente: De 1990 a 1996, Bernedo 1999; y de 2000 en adelante, Encuesta Nacional de Hogares, tercer trimestre

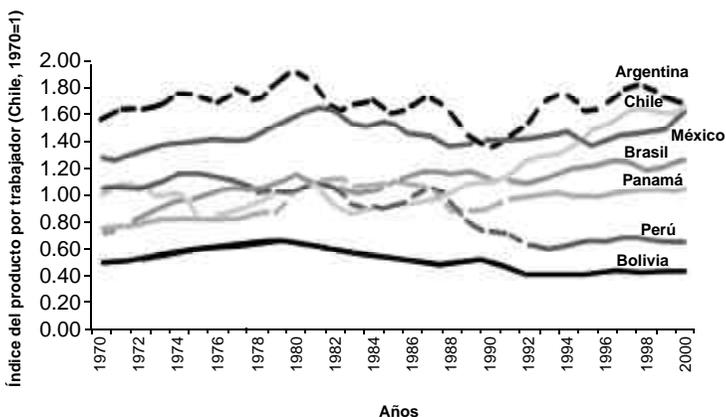
Elaboración: Programa de Estadísticas y Estudios Laborales del MTPE.

Bajos niveles de productividad alientan empleo de baja calidad y restan competitividad

En los últimos veinte años, una constatación constante ha sido el declive de la productividad laboral (Jurado 2000 y Ministerio de Economía y Finanzas 2005) y de la productividad total de los factores de producción (Oliva, Secada y Franco 2002). Este marcado descenso se generalizó a mediados de los ochenta, en

medio de las turbulencias macroeconómicas de ese entonces (crisis de la deuda externa, retracción de la inversión privada y deterioro de las cuentas fiscales como respuesta al intento de estatización de la banca), cuyo corolario fue la hiperinflación de fines de los ochenta. Posteriormente, la nueva política económica y reforma laboral de los noventa no logró favorecer un aumento sostenido de la productividad, por lo que ya hacia 1996 esta empieza a declinar. Recién a partir de 2002 se aprecia un proceso de recuperación.

Gráfico 7
América Latina
Evolución del producto por trabajador



Fuente: Organización Internacional del Trabajo 2004.

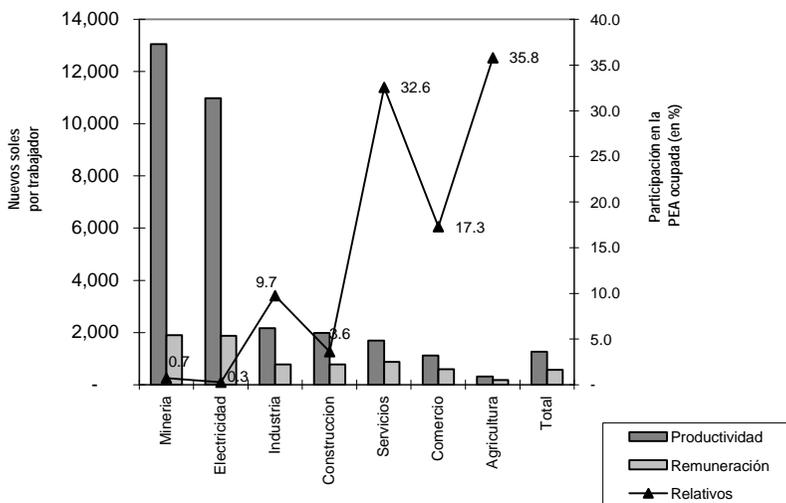
Hay elementos tanto de índole institucional como de oferta laboral que estarían detrás de esa declinación de la productividad y del rezago de su recuperación. Entre estos se encontrarían los cambios en las políticas económicas (desde los ochenta hasta mediados de los noventa), las modificaciones en las leyes laborales (primera mitad de los noventa) y la posterior crisis

de fines de los noventa. Dichos cambios alimentaron la volatilidad de la economía y la incertidumbre sobre ella, y estos no solo afectaron la productividad del trabajo sino, también, la del capital. Así, se señala, por ejemplo, que la inversión aportó, durante la primera mitad de los noventa, menos que otros factores al crecimiento del producto (Oliva, Secada y Franco 2002).

Durante los noventa, la estructura productiva peruana experimentó un severo proceso de recomposición interna, en el cual las microempresas aumentaron significativamente su participación en el tejido productivo, pero aportaron niveles muy bajos de productividad total. Por esta vía resultó afectada la productividad promedio de toda la economía, tanto del trabajo como del capital, puesto que el nivel de la productividad del trabajo, por ejemplo, guarda correspondencia con la escala de la inversión. Así, si bien la productividad del trabajo en las empresas de más de 100 trabajadores es 11 veces superior a la que se presenta en las empresas de entre 1 y 4 trabajadores, y 5 veces superior a la de entre 5 y 10 (Oliva, Secada y Franco 2002), estos dos últimos segmentos productivos explican en 2,4 veces más el empleo que las empresas de más de 100 trabajadores (Chacaltana 2005a).

Diferente literatura económica y variada evidencia empírica dan cuenta de la estrecha vinculación entre calificación de la mano de obra y niveles crecientes de productividad del trabajo. Sin embargo, la inversión en capacitación laboral es baja en nuestro país. En un sentido bastante amplio, representaría el 2,1 por ciento de las planillas y un monto equivalente a los 160 millones de dólares anuales (Chacaltana 2005b). Entre sus rasgos distintivos se ha encontrado que se concentra en los grupos ocupacionales que ya poseen mayor calificación, que se otorga más a los trabajadores con contrato permanente que los con contratos temporales, y que la que tiene

Gráfico 8
Perú
Productividad, ingresos y empleo sectorial



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2002; y Encuesta Nacional de Hogares, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2002

carácter formal (certificación o acreditación) solo llega a un 4 por ciento de los trabajadores. Por su parte, los trabajadores solo dedicarían el 0,5 por ciento de su tiempo anual a actividades de capacitación (Chacaltana 2005b).

Una de las razones que limita una mayor extensión de la capacitación es la elevada rotación laboral (Oliva, Secada y Franco 2002; y Chacaltana 2005b). Si bien una elevada rotación laboral puede ser un signo de un mayor dinamismo del mercado laboral, 4 de cada 5 trabajadores que rotan lo estarían haciendo por razones involuntarias, mientras que 1 de cada 5 lo haría por razones voluntarias. La rotación existente en el país, en consecuencia, tendría un gran componente exógeno.

¿Es procíclica la inversión en capacitación laboral? Diferentes estudios señalan que sí. El aumento de la inversión en

capacitación de la mano de obra coincide con periodos de expansión económica, situación que se interrumpe con las crisis. En este sentido, una mayor volatilidad de la economía constituiría un elemento adverso a las inversiones de esta naturaleza. En consecuencia, la estabilidad macroeconómica del último quinquenio sería un buen punto de partida para un aumento en ella.

Conviene remarcar que diversos estudios han confirmado la existencia de una relación positiva y robusta entre capacitación y productividad laboral en la empresa. Para el caso del Perú, se ha estimado el impacto de la capacitación sobre el aumento de las ventas por trabajador y sobre los retornos económicos del trabajador (Chacaltana 2005b). Para el caso de Chile, se ha encontrado aumentos del 27 por ciento en la productividad de las empresas como resultado de los planes de capacitación laboral (Soto, Valenzuela y Vergara 2003) y un aumento del 28,1 por ciento en los ingresos de los trabajadores por dichas acciones (Bravo, Contreras y Montero 1999). En suma, la capacitación es procíclica y la capacitación formal, es decir, la estructurada, es la que tiene más retornos para los trabajadores.

Productividad, mejoras salariales y competitividad

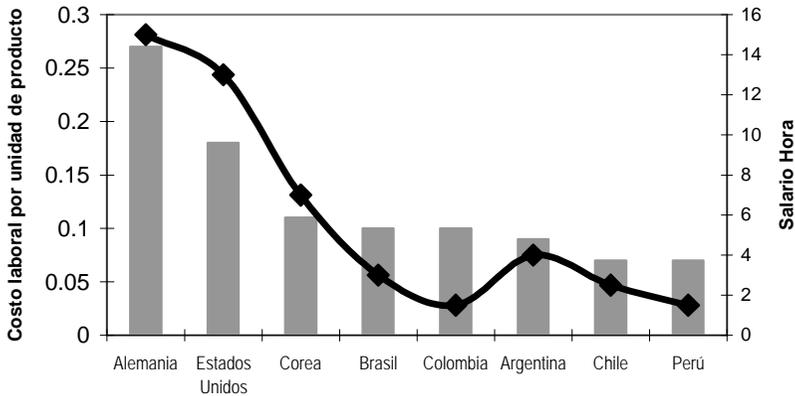
La competitividad tiene una multiplicidad de determinantes, como el nivel y comportamiento de los precios básicos de la economía (tipo de cambio, tasa de interés, salarios y tarifas públicas), el *stock* disponible de infraestructura básica, el marco institucional (reglas y comportamientos) o la calidad de los recursos humanos con que se cuenta en la economía. En dicho sentido, los salarios pueden ser vistos como un elemento de costo y su participación relativa en la estructura de costos de las empresas incidiría en su competitividad. Así, hay quienes

identifican que los salarios tienen sobrecostos laborales (Jaramillo 2004b y Ministerio de Economía y Finanzas 2004) que, al ser porcentualmente mayores en comparación con países con los cuales compite el Perú, acaban restando competitividad a su producción y, por esa vía, afectando la generación de mayor empleo.

Hay otros autores que señalan que los llamados sobrecostos no son tales, ya que forman parte de la remuneración anual, que sería el costo relevante para la decisión empresarial de contratar un trabajador adicional (Verdera 2004 y Gamero y Zavalla 2005). Se señala, por ejemplo, que, aun considerando los denominados sobrecostos del 59,5 por ciento para el Perú y del 26,7 por ciento para Chile, si se aplican dichos porcentajes a los salarios prevaecientes en dichos países, 1,5 dólares en el Perú y de 2,4 dólares en Chile (Organización Internacional del Trabajo 1997), los salarios totales ascenderían a 2,39 y 3,04 dólares, respectivamente.

Sin embargo, dado que lo relevante para la competitividad son los costos laborales unitarios (por unidad de producto), la mayor productividad de Chile, por ejemplo, acaba generando costos unitarios más bajos y, en este caso, iguales a los del Perú, con salarios más bajos. En ambas economías, el costo laboral unitario resultó en 0,07 dólares (Organización Internacional del Trabajo 1996). Dicha equivalencia solo fue posible debido a la mayor productividad relativa de una economía sobre otra. En este sentido, las ganancias de productividad permiten la coexistencia de mejoras en los salarios con ganancias de competitividad. Por esta vía, se alienta la generación de empleo de calidad.

Gráfico 9
Salarios por hora para 1997 y costo laboral por unidad de producto para 1996 en la industria manufacturera (en dólares)



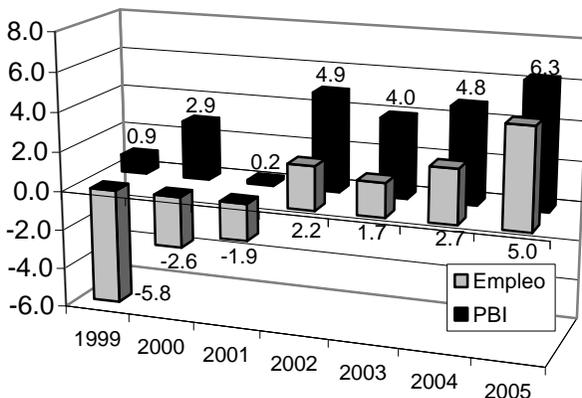
Fuente: Organización Internacional del Trabajo 1998.

Débil asociación entre el crecimiento económico y empleo

¿El tipo de crecimiento económico es neutral en términos de su capacidad de generar empleo y de disminuir la pobreza? Solo basta crecer, sin importar qué sectores son los que lideran el crecimiento para que aumente el empleo.

En los últimos tres años, el empleo ha venido aumentando, pero el 68 por ciento de dicho crecimiento ha estado concentrado en el denominado subempleo (Casas y Yamada 2005). Otro rasgo distintivo de esta fase de crecimiento es que se viene concentrando en los sectores con mayor demanda de trabajo calificado: minería, servicios financieros e industria (Instituto Nacional de Estadística e Informática 2005 y Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2005). El mayor dinamismo se observa en el sector moderno de la economía, y lo que en

Gráfico 10
Crecimiento económico y empleo



Fuente: Programa Estadístico y de Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y Banco Central de Reserva del Perú, 1999-2005.

un comienzo estuvo localizado en el sector primario exportador se ha ido extendiendo al resto de sectores, a las actividades no primarias.

Una característica, ya señalada, es la presencia de una mayor intensidad en la demanda de trabajo calificado en comparación con la PEA menos calificada, situación que está aumentando el diferencial de ingresos, generando mayor desigualdad y, por esta vía, afectando el impacto del crecimiento económico sobre la disminución de la pobreza. Si bien las tasas de crecimiento económico se vienen manteniendo alrededor del 5 por ciento en los últimos tres años y el empleo se viene recuperando, aún se constata una débil asociación entre la recuperación del nivel de actividad y la demanda de trabajo, particularmente en el ámbito del empleo adecuado. Esta debilidad se refleja en un aumento de la pobreza para Lima metropolitana y una leve reducción de los índices de pobreza del país en comparación

con la magnitud del crecimiento económico observado (Instituto Nacional de Estadística e Informática 2005).

Si se compara la situación del país con los resultados de otros países de la región, se podría señalar que la orientación del crecimiento económico si importa en términos de generación de empleo y pobreza (Banco Interamericano de Desarrollo 1997 y Francke 1996). Durante la década anterior, por ejemplo, la pobreza se redujo más rápidamente en Lima metropolitana que en el resto del país (Gamero 2000). Ahora está ocurriendo algo distinto, la pobreza disminuye en zonas rurales y aumenta en Lima metropolitana (Casas y Yamada 2005, e Instituto Nacional de Estadística e Informática 2005).

El tipo de crecimiento económico no es neutral en la generación de empleo

Diferentes estudios abordan este problema mediante la identificación de dos elementos que explicarían la débil conexión entre el crecimiento económico y el empleo. Uno de ellos se vincula a la naturaleza del crecimiento económico, es decir, a qué sectores productivos son los que lideran el crecimiento de la economía: ¿el primario, la manufactura, los servicios, ramas con más/menos valor agregado? El otro se relaciona con la desigualdad vigente. Esta debilitaría el impacto del aumento del producto sobre la generación de empleo y, por ende, sobre la disminución de la pobreza.

Hay una variada literatura que señala que un problema fundamental es el escaso impacto del crecimiento sobre la pobreza. Entre 1991 y 1997, el PBI per cápita creció 26 por ciento y la pobreza solo se redujo 7 puntos porcentuales. Ravallion (2000), citado por Francke y Mendoza (2001), señala que, internacionalmente, se calcula una elasticidad crecimiento-pobreza de 2. Con anterioridad, Morley (1995), analizando los resultados

de la pobreza entre 1991 y 1994 para el Perú, señalaba que la elasticidad pobreza/producto per cápita estaba por debajo del promedio de la región, por lo que él veía un problema en términos del impacto del crecimiento económico sobre la disminución de la pobreza. En ambos casos, la escasa generación de empleo adecuado es la que no acabaría de conectar el crecimiento económico con la disminución de la pobreza.

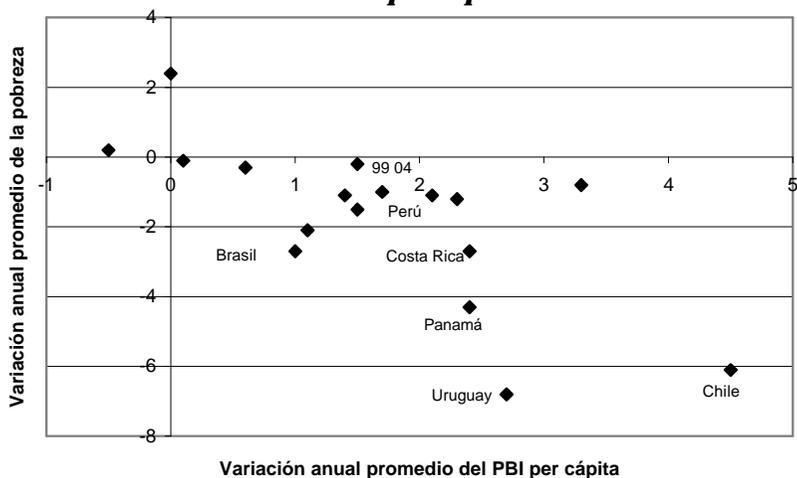
Una comparación con otros resultados de la región en términos del grado de asociación entre la variación de la pobreza y la variación del PBI per cápita daba cuenta de su debilidad para el caso peruano en los noventa (CEPAL 2002), situación que no habría variado significativamente en los 4 años anteriores.

La explicación del menor/mayor impacto sobre la generación de empleo estaría en el tipo de crecimiento económico. Así, se señala que, probablemente, un crecimiento primario exportador acabaría concentrándose en los sectores modernos y que, en el caso de la agricultura costeña de exportación, ese dinamismo podría ir acompañado de bajos salarios, dado el nivel de sobreabundancia relativa de mano de obra (Francke 1996). En general, los diversos indicadores de empleo y crecimiento estarían reflejando una mejoría en los niveles de empleo más calificado, que se localiza, precisamente, en las empresas de mayor tamaño relativo que representan no más del 15 por ciento de todo el empleo (Chacaltana 2005a).

Si se hiciera un ordenamiento de los tipos de crecimiento según sus efectos sobre la pobreza medido por la generación de empleo adecuado se hallaría, de acuerdo con diferente literatura (Francke 1996 y Bruno, Ravallion y Squire 1995), que el menos favorable a la pobreza es el primario exportador. Si ello viniese junto con un aumento de la desigualdad intrasectorial, sería aún más desfavorable. Por el contrario, se señala que un crecimiento similar de todos los sectores, con una importante política social que generara una fuerte redistribución intrasectorial,

sería el más favorable para el aumento del empleo y la reducción de la pobreza.

Gráfico 11
América Latina, 1990-1999
Variación del coeficiente de pobreza y variación del PBI per cápita



Fuente: CEPAL 2002 y Ministerio de Economía y Finanzas 2005.

La desigualdad resta efectividad al crecimiento y al empleo

Una segunda vinculación entre crecimiento económico, empleo adecuado y pobreza aparece mediada por el impacto de la desigualdad. Si se invierte el postulado de Kuznets —a partir de nueva evidencia empírica, particularmente, proveniente de las economías del sudeste asiático— de que el crecimiento económico va acompañado de un aumento inicial de la desigualdad, puede postularse que la desigualdad inicial de los activos de una sociedad afecta el dinamismo del crecimiento económico y, con eso,

se afecta la capacidad de generación de empleos y de disminución de la pobreza (Birdsall 1996).

Si se analizara el comportamiento del empleo, la pobreza y el crecimiento en la última década en la región, resultaría claro que el tema distributivo afecta el crecimiento económico en términos de su impacto sobre el empleo y la disminución de la pobreza. Países como Costa Rica y Uruguay, con crecimientos en sus PBI per cápita ligeramente superiores al del Perú, cosechan un impacto mucho mayor en la disminución de los niveles de pobreza. Para generar ese mismo impacto, el país tendría que duplicar el crecimiento de su producto, reorientar el esquema de crecimiento o introducir sustantivas mejoras distributivas.

¿Qué hacer para que el empleo sea un medio de inclusión y de superación de la pobreza?

Se requiere de intervenir de tres maneras:

- (i) reformando la institucionalidad laboral hacia un modelo que concilie la equidad en las relaciones laborales con la competitividad de las empresas en el mercado;
- (ii) incorporando políticas agresivas de capacitación laboral y formación profesional concentradas en los jóvenes y el sector de microempresarios; y
- (iii) propiciando una política económica que incentive la generación de valor agregado y facilite la articulación de los pequeños productores —rurales y urbanos— con los segmentos más dinámicos del mercado

i) Hacia una reforma laboral con equidad y competitividad

Un distintivo del crecimiento económico actual es que no ha venido acompañado de una mejora sustantiva en la capacidad

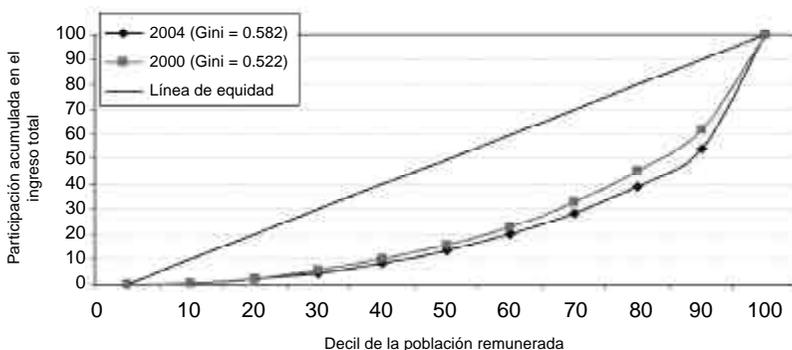
adquisitiva de los sueldos y salarios promedio. En general, los ingresos hora no presentan mayor incremento. Incluso, si los desagregamos por tamaño de empresa, se aprecia que la distancia entre aquellos vinculados a las empresas de mayor tamaño relativo se vienen distanciando de los pertenecientes a las de menor tamaño. La mayor demanda de trabajo calificado que se viene observando en el mercado de trabajo estaría explicando dicha situación.

Una explicación de la casi nula mejora en los ingresos hora promedio se vincula a la escasa participación de la negociación colectiva en la determinación de salarios. No obstante su recuperación, la tasa de sindicalización aún es menor al 10 por ciento de la PEA sindicalizable (en 2000 era menos del 5 por ciento, pero en la década de los ochenta era cerca del 50 por ciento), y eso conlleva que los mecanismos de la negociación salarial bilateral involucren a un porcentaje minoritario de los trabajadores.

En ausencia de una presencia relevante de trabajadores cubiertos por la negociación colectiva, el reajuste de la remuneración mínima se convierte, en la práctica, en la negociación colectiva de los asalariados formales, y eso resulta un contrasentido en una economía social de mercado en la cual las remuneraciones deben determinarse por acuerdos bilaterales entre empleadores y trabajadores. Para ello es necesario que se genere un marco regulatorio empresa-trabajador que fortalezca las capacidades bilaterales de mediación y relación. Este objetivo supone facilitar, desde el Estado, la organización autónoma de organizaciones sindicales representativas de los trabajadores. En la medida en que haya un aumento de las tasas de afiliación sindical, el convenio colectivo recuperará su papel de medio para el reajuste regular de las remuneraciones de los trabajadores.

Pero para que este proceso de fortalecimiento de la negociación colectiva se alinee con el objetivo de promover la

Gráfico 12
Distribución del ingreso laboral en el Perú



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática y Encuesta Nacional de Hogares, Ministerio de Economía Finanzas, 2000-2004.

competitividad de nuestra economía, la vinculación de las mejoras en las remuneraciones a las ganancias de productividad resulta una tarea ineludible. Y ello supone incorporar en las políticas públicas nuevos espacios de acción y de regulación. Si no hay un reforzamiento de la representación de los trabajadores, seguirá ocurriendo lo que ha acontecido en el último quinquenio: el PBI crece, pero las remuneraciones no mejoran (y eso significa que los beneficios del crecimiento económico acaban concentrándose en un sector sin extenderse al conjunto de la PEA). Esta situación, que media entre la coyuntura y la estructura, está explicando el deterioro en la distribución de los ingresos laborales entre 2000 y 2004 (el Gini del ingreso laboral sube de 0,52 a 0,58).

Como parte de esa reforma del marco institucional hacia uno de mayor equidad se requiere de introducir políticas sociales que faciliten la inclusión de los sectores mayoritarios de la población en los servicios de salud y de previsión. Conviene recordar que apenas uno de cada cuatro trabajadores

de las microempresas tiene acceso a algún seguro de salud, y menos a una cobertura de los riesgos propios de la actividad económica.

La reestructuración de los mercados laborales después de la reforma laboral y el cambio de orientación en la política social (su focalización en los pobres y la privatización de la seguridad social en los servicios primarios de salud y pensiones) han exacerbado la segmentación del mercado laboral, toda vez que la política económica de los noventa acabó apostando por la generación de empleos de menor productividad y calidad (autoempleo y microempresas, ambos de supervivencia), con salarios tan bajos que no han permitido a los trabajadores de estos sectores el financiamiento privado de la salud y de las pensiones.

ii) Calificación del trabajo para ganar competitividad

A comienzos de los setenta, la productividad del trabajo en el Perú solo estaba detrás de Argentina y México; a comienzos de 2000, apenas superaba a Bolivia. A finales de 2005, dicho indicador se ha recuperado como producto del mejor desempeño macroeconómico del país. Aumentar sostenidamente la productividad supone una inversión muy importante del país en materia de capacitación laboral. En el último quinquenio, más allá de lo que se ha venido haciendo desde los programas públicos, no se ha diseñado una política en esta materia.

Los mayores niveles de productividad y, consecuentemente, las mayores remuneraciones están localizados en sectores (minería y electricidad) que absorben apenas el uno por ciento de la PEA. Esto lleva a que la mediana de ingresos promedio del país sea muy baja, influida por los sectores agropecuario y comercio minorista y servicios de bajo valor agregado. En tanto que no exista un plan nacional de capacitación laboral y de mejora en la productividad, dicha estructura se mantendrá sin

mayores cambios, y eso pondrá en cuestión cualquier acuerdo de libre comercio en términos del impacto adverso que supondría sobre la mayoría de la población.

Acometer en serio el problema de la ausencia de una política de Estado en materia de calificación de la fuerza laboral supone un conjunto de acciones. Una de ellas es la activación de un plan nacional de productividad laboral y empresarial que, sobre la base de la institucionalidad vigente (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo), ponga en operación un fondo —con financiamiento inicial del Estado— de capacitación laboral para el empleo asalariado y para las microempresas. Igualmente, se requiere hacer visible incentivos para que los trabajadores y las empresas presenten proyectos de mejoras en la organización del trabajo y en innovaciones tecnológicas (se trataría de buenas prácticas de productividad en el trabajo y propiciadoras de un cambio en la cultura organizacional empresa-trabajador).

iii) Hacia una política económica pro valor agregado e inclusiva

Como ya se ha señalado, hay dos elementos que explicarían la débil conexión entre el crecimiento económico y el empleo. Uno de ellos se vincula a la naturaleza del crecimiento económico, es decir, a qué sectores productivos son los que lideran el crecimiento de la economía: ¿el primario, la manufactura, los servicios, ramas con más/menos valor agregado? Y un segundo elemento se relaciona con la desigualdad vigente. Esta debilitaría, restando, el impacto del aumento del producto sobre la generación de empleo y, por ende, sobre la disminución de la pobreza. En ambos casos, la escasa generación de empleo adecuado es la que no acaba de conectar el crecimiento económico con la disminución de la pobreza.

La explicación del menor/mayor impacto sobre la generación de empleo estaría en el tipo del crecimiento económico. Si se trata de un crecimiento primario exportador, es muy probable que este termine concentrándose en los sectores modernos y que, en el caso de la agricultura costeña de exportación, ese dinamismo pudiese ir acompañado de bajos salarios, dado el nivel de sobreabundancia relativa de mano de obra.

En general, los diversos indicadores de empleo y crecimiento estarían reflejando una mejoría en los ámbitos de empleo más calificado, que se localizan, precisamente, en las empresas de mayor tamaño relativo, que representan no más del 15 por ciento de todo el empleo. La agenda pública tiene que incorporar el tema de qué tipo de crecimiento económico se necesita para maximizar la generación de empleo adecuado. Ciertamente, no es el primario exportador. Se requiere revalorizar el mercado interno, incentivar las articulaciones productivas que generen valor agregado y vincular a las microempresas urbanas y al agro tradicional con los sectores más dinámicos de la economía. Conviene recordar que estos dos sectores dan empleo a más de la mitad de toda la PEA.

Bibliografía

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

1997 *América Latina tras una década de reformas*. Nueva York: BID.

BIRDSALL, Nancy; Thomas PINCKEY, y Richard H. SABOT

1996 «Why low inequality spurs growth: savings and investment by the poor». OCE Working Paper 327. Washington, D. C.: BID.

BERNEDO, Jorge

1999 «Reforma laboral, empleo y salarios en el Perú». En V. Tokman y D. Martínez (eds.). *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*. Lima: OIT.

BRAVO, David; Dante CONTRERAS, y Cecilia MONTERO

1999 *Indicadores de medición del impacto de la productividad*. Santiago de Chile: CNPC, SENCE y CORCAPLAN.

BRUNO, Michael, Martin RAVALLION y Lyn SQUIRE

1995 «Equity and growth in developing countries: Old and new perspectives on the policy issues». World Bank Policy Research Working Paper 1563. Washington, D. C.: Banco Mundial.

CASAS TRAGODARA, Carlos y Gustavo YAMADA FUKUSAKI

2005 «Medición del impacto en el nivel de vida de la población del desempeño macroeconómico para el período 2001-2004». Informe final. Lima: Universidad del Pacífico.

CEPAL

2002 *Panorama social*. Santiago de Chile: CEPAL.

CHACALTANA J., Juan

2005a «Empleo y regulación laboral en el Perú». *Economía y Sociedad*, n.o 55, Lima, pp. 7-14.

2004b «Capacitación laboral proporcionada por las empresas: el caso peruano». Informe final. Lima: CEDEP.

CHÁVEZ, Eliana

1990 «El empleo en los sectores populares urbanos: de marginales a informales». En *De marginales a informales*. Lima:

DEININGER, Klaus y Lyn SQUIRE

1997 «Economic growth and income inequality: reexamining the links». *Finance & Development*, vol. 34, n.o 1, marzo, pp. 38-41.

FRANCKE, Pedro

1996 «Tipos de crecimiento y pobreza: una aproximación». En *¿Cómo estamos? Análisis de la encuesta de niveles de vida*. Lima: Instituto Cuánto-UNICEF, pp.137-156.

FRANCKE, Pedro y Waldo MENDOZA

2001 «El grado de orientación pro-pobre de las políticas económicas peruanas: una revisión bibliográfica». Documento de trabajo, n.º 198. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

GAMERO REQUENA, Julio

2000 «Crecimiento económico y pobreza en Lima metropolitana y el resto del país». Resultados de la Encuesta Nacional de Hogares 1997-1998. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

GAMERO REQUENA, Julio y Cynthia ZAVALLA

2005 «¿Competitividad sin exclusión? El empleo en la encrucijada». En *Perú hoy. Un país en jaque: la gobernabilidad en cuestión*. Lima: desco , pp. 188-229.

JARAMILLO BAANANTE, Miguel

2004a «Aspectos laborales del TLC: Implicancias de políticas para el Perú». Informe. Proyecto Crecer. Lima: USAID.

2004b «La regulación del mercado laboral en Perú». Informe. Proyecto Crecer. Lima: USAID.

JURADO NAJERA, Joel

2000 «Sectores de trabajo, productividad y dinámica ocupacional». En *¿Qué sabemos sobre el desempleo en el Perú? Familia, trabajo y dinámica ocupacional*. Lima: INEI, pp. 93-137.

KUZNETS, Simon

1955 «Economic Growth and Income Inequality». *The American Economic Review*, vol. 45, n.o 1.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

2005 «Informe estadístico mensual». Diversos números. Lima: MTPE.

2000- Encuestas de Hogares de Lima Metropolitana. Lima: MTPE.
2004

2004 *Anuario Estadístico, 2004*. Lima: MTPE.

MORLEY, Samuel A.

1995 *Poverty and Inequality in Latin American*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

OLIVA, Carlos, Pablo SECADA y Bruno FRANCO

2002 *Obstáculos para el aumento de la competitividad en el Perú*. Serie Estudios. Lima: Instituto Peruano de Economía.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

2005 *Panorama laboral 2005. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT.

2004 *Panorama laboral 2004. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT.

1998 *La agenda laboral en la globalización: eficiencia económica con progreso social*. Viña del Mar: OIT.

1997 *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina*. Lima: OIT.

1996 *Panorama laboral 1996. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT.

SOTO, E.; P. VALENZUELA, y H. VERGARA

2003 *Evaluación del impacto de la capacitación en la productividad*. Serie Vector, n.º 9. FUNDES Internacional.

VERDERA, F.

2005 Exposición en el seminario «Democracia, derechos laborales y competitividad». Lima: CGTP, 13 de enero.

Recaudación: ¿aumento sin reforma?

Un balance de la política tributaria de Alejandro Toledo

Cynthia Zavalla

Introducción

El gobierno del doctor Alejandro Toledo nos deja una situación tributaria favorable y un futuro inmediato alentador para las finanzas públicas. El indicador más claro es el siguiente: la presión tributaria se ha incrementado de 12,5 por ciento del producto bruto interno (PBI) al inicio de la actual gestión presidencial a cerca de 14 por ciento a fines de 2005.

Como se verá en este artículo, la presión tributaria en los últimos veinte años solo logró llegar a esos niveles en 1985, al inicio del primer gobierno de Alan García, como resultado de un paquete de medidas tributarias que se aprobó a fines de 1983 para afrontar la crisis fiscal que ese año ocasionó el fenómeno de El Niño y la coyuntura internacional adversa. Posteriormente, entre 1995 y 1998, también se registraron niveles de 14 por ciento en la presión tributaria a causa de la reforma tributaria de los noventa.

El récord en recaudación que presenciamos ahora no responde ni a un conjunto de disposiciones tributarias ni, mucho menos, a una reforma tributaria integral. En este caso, las razones son, por un lado, el crecimiento continuo de todos los sectores económicos por cinco años, hecho que ha favorecido la recaudación del impuesto a la renta (de las empresas y de las personas) y también del impuesto general a las ventas por el

aumento de estas últimas; y, por otro lado, los buenos precios internacionales de los minerales e hidrocarburos, factor exógeno que ha elevado las utilidades de las empresas mineras y, de esta forma, su aporte a la recaudación tributaria. En ese sentido, hay que llamar la atención sobre el hecho de que parte del aumento de la recaudación, en tanto exógeno, podría desvanecerse en la medida que cambien las condiciones internacionales.

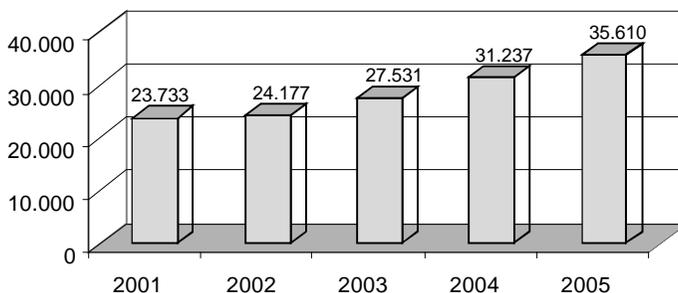
El reto del próximo gobierno será aprovechar la oportunidad para efectuar las reformas que se necesitan de manera urgente. Entre ellas se hace necesaria una reforma tributaria que logre ampliar la base tributaria; que genere fuentes de recaudación permanentes; que mejore la eficiencia del gasto tributario, evaluando el impacto de las exoneraciones sectoriales y eliminando las que no cumplan sus objetivos; y, finalmente, que contribuya a una mejor distribución del ingreso en el país.

Recaudación en aumento

Los últimos cinco años han registrado una marcada recuperación de la recaudación tributaria. Se estima que los ingresos tributarios tuvieron, de 2001 a 2005, un incremento real del orden del 48 por ciento (pasando de 12,5 por ciento del PBI a cerca de 14 por ciento en 2005). Solo en diciembre de 2005, la recaudación sin incluir las contribuciones sociales ascendió a 35.610 millones de nuevos soles, según muestra el gráfico 1, mientras que el acumulado al mes de abril de 2006 alcanza los 16.451 millones.

Aunque en menor medida que las razones mencionadas en la introducción, el incremento de la base tributaria habría también contribuido con el crecimiento de la recaudación. En efecto, durante el último gobierno se han puesto en práctica mecanismos orientados a ampliar la base tributaria. Destacan, entre ellos, la implementación del sistema de retenciones y percepciones del impuesto general a las ventas (IGV), mediante

Gráfico 1
Ingresos tributarios del gobierno central
(en millones de nuevos soles)



Fuente: Nota Tributaria, SUNAT.

el cual puede controlarse el circuito de comercialización de los bienes y servicios. El resultado ha sido un aumento de la base tributaria en alrededor de 700.000 contribuyentes desde que se crearon las medidas que se muestran en el cuadro 1.¹

Cuadro 1
Resultados de medidas implementadas en relación con la
ampliación de la base tributaria*

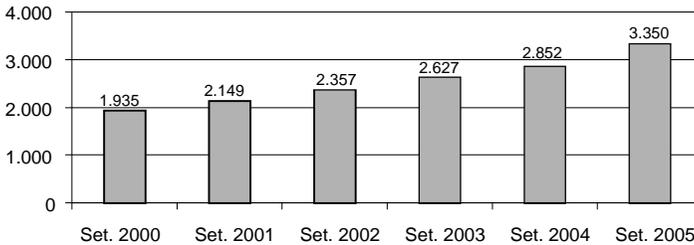
Medidas	N.º de contribuyentes
Sistemas de pago de IGV: retenciones, percepciones y deducciones	645.000
Centro de control y fiscalización	75.000
Transporte de carga	10.000
Telecobranza	6.000
Cobranza vía SIAF	6.000

* Considera no solo contribuyentes nuevos sino aquellos que antes solo declaraban o no declaraban ni pagaban, así como sujetos sin RUC que realizan operaciones importantes y no están registrados.

¹ *Gestión*, martes 10 de enero de 2006.

Asimismo, el gráfico 2 muestra la evolución favorable del número de contribuyentes inscritos en los últimos años.

Gráfico 2
Contribuyentes inscritos (en miles)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Catorce por ciento de presión tributaria: ¿nota aprobatoria?

Decir que con 14 por ciento de presión tributaria el Perú alcanza niveles récord de recaudación es una afirmación que requiere ser contextualizada. En efecto, se trata de un nivel poco usual para el país, pero aún insuficiente para permitir que el Estado efectúe un gasto social acorde con las urgentes necesidades del país.² Los especialistas sostienen que, una economía del tamaño y características como la peruana, requiere como mínimo entre un 16 y 18 por ciento de presión tributaria para tener suficiente una solvencia que le permita implementar políticas sociales efectivas.

² Véase el artículo sobre gasto social de Raúl Mauro en este mismo libro.

¿Cuánto se recauda en otros países? Y ¿cómo lo hacen?

Existe evidencia empírica de que la presión tributaria aumenta con el grado de desarrollo de un país. El promedio de presión tributaria (que incluye contribuciones a la seguridad social) para los países desarrollados es de 37 por ciento, mientras que para América Latina es de 18 por ciento. El cuadro 2 presenta una comparación por países sobre la base de la clasificación internacional aplicada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Claro que, como se observa en el cuadro, la diferencia en los sistemas tributarios entre los países desarrollados y los de América Latina no solo está en su nivel de presión tributaria sino, también, en su estructura. En efecto, los ingresos tributarios en América Latina se generan principalmente a partir de impuestos sobre el consumo (impuesto general a las ventas e impuesto selectivo al consumo), mientras que, en los países desarrollados, lo que predominan son los impuestos sobre los ingresos. Como se observa en la parte superior del cuadro, la recaudación en impuestos directos (renta, utilidades y ganancia de capital) de los países de la OCDE representa entre el 9 (Japón o Estados Unidos) y el 20 por ciento (Nueva Zelanda o Suecia) del PBI, mientras que los impuestos sobre el consumo no llegan ni al 5 por ciento del PBI. En cambio, la parte inferior del cuadro, que corresponde a los países de América Latina, muestra que, en estos, los impuestos directos representan entre el 4 y el 6 por ciento del PBI (sin incluir el Perú, su caso más dramático, con solo 2,6 por ciento), mientras que los impuestos sobre el consumo representan entre el 5 y el 10 por ciento del producto.

Lo anterior indica que nuestros sistemas tributarios son regresivos (los contribuyentes de menores ingresos pagan

Cuadro 2
Presión tributaria
Recaudación como porcentaje del PBI

País	Recaudación total¹	Renta, utilidades y ganancias de capital	Consumo de bienes y servicios
Países de la OCDE			
Suecia	52,0	21,2	4,2
Francia	45,2	10,5	4,1
Italia	42,7	13,9	4,3
Canadá	37,4	18,2	3,4
Reino Unido	37,2	14,3	4,9
Alemania	37,0	10,9	3,3
Nueva Zelanda	35,2	20,2	3,1
Suiza	35,1	13,3	2,4
Estados Unidos	28,7	9,4	1,4
Japón	28,4	9,1	2,2
América Latina			
Brasil	34,4	6,6	9,6
Argentina	21,0	4,0	8,5
Chile	19,9	4,7	10,4
Colombia	17,0	5,7	6,8
México	16,0	4,9	4,9
Perú	14,3	2,6	7,5

¹ Incluye Seguridad Social.

Fuente: Fondo Monetario Internacional 1997.

proporcionalmente más que los de mayores ingresos), por lo que empeoran la distribución del ingreso en el país. En contraste, los sistemas en los países desarrollados son progresivos, es decir, paga más el que más gana. Esta subutilización de los impuestos a los ingresos en los países latinoamericanos es consecuencia de una combinación de varios factores (Parthasarathi 1999), entre los que se pueden incluir deficiencias estructurales como preponderancia de exoneraciones y deducciones que erosionan la base tributaria.

Otra práctica tributaria que tienden a exacerbar la baja participación de los impuestos a los ingresos en relación con los impuestos al consumo es el uso de regímenes simplificados, en los que a los pequeños contribuyentes, definidos así por la administración tributaria según sus niveles de recaudación, ventas, activos u otras variables, se les permite pagar todos los impuestos —a los ingresos, ventas y activos— sobre la base de un denominador común que pueden ser las ventas o las utilidades netas. Las administraciones tributarias recurren a esquemas de este tipo para simplificar sus operaciones y hacer más efectiva su labor, dados sus limitados recursos.

¿Cómo se recauda en el Perú?

Los ingresos tributarios representan más del 89 por ciento de la recaudación del gobierno central³ y están conformados por el impuesto a la renta (IR), los impuestos a la producción y el consumo, los impuestos a la importación de bienes y otros ingresos. Dentro de estos, la participación de mayor relevancia la tienen los impuestos a la producción y al consumo, que

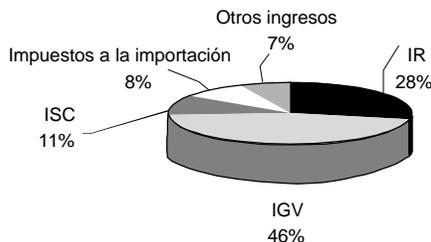
³ El restante 11 por ciento corresponde a las contribuciones sociales al Seguro Social de Salud (EsSalud) y al Sistema Nacional de Pensiones - Oficina de Normalización Provisional (ONP).

representan el 56,6 por ciento e incluyen el impuesto general a las ventas (IGV), el impuesto selectivo consumo (ISC) y otros. En 2005, el primero de estos aportó, por sí solo, el 46 por ciento de la recaudación. Por su parte, el IR contribuye con el 28 por ciento del total de ingresos tributarios.

Una clasificación de la recaudación según se origine en impuestos directos o indirectos (véase gráfico 4) arroja que en el período 2001-2005 se mantiene nítida la importancia fiscal de los impuestos indirectos en contraposición a los directos (IR). *Grosso modo* se podría decir que la relación es casi de 70 a 30 por ciento.

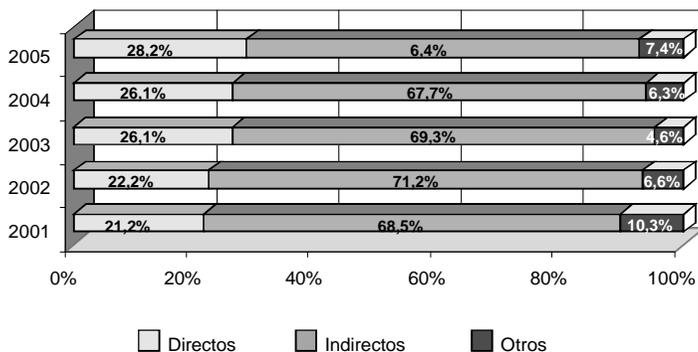
Durante este quinquenio, la creciente participación de los impuestos directos (pasaron del 21 al 28 por ciento) no responde a que se hayan creado nuevos impuestos directos en el país (impuestos sobre el patrimonio o similares, por ejemplo) sino, más bien, a que las contribuciones por IR de las empresas han venido incrementándose: solo en el último año, el aporte de las empresas mineras y petroleras se ha incrementado en 70 por ciento (Banco Central de Reserva del Perú 2004) como producto de los mejores precios internacionales. Asimismo, la mayor actividad económica interna ha contribuido a que,

Gráfico 3
Estructura de los ingresos tributarios



Fuente: Nota Tributaria, SUNAT.

Gráfico 4
Impuestos directos frente a indirectos



Fuente: Nota Tributaria, SUNAT.

en general, las empresas mejoren sus resultados económicos. Finalmente, se han producido, en los últimos años, cambios en las tasas del IR, que a partir del ejercicio 2004 se han incrementado de 27 a 30 por ciento para las personas jurídicas. Todo ello ha contribuido a que se recaude más por IR de empresas, y eso ha logrado incrementar su participación en el total de ingresos tributarios.

Las empresas mineras: ¿pagan impuestos?

Según la Nota Tributaria de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), la recaudación es creciente desde 2001. Este crecimiento es particularmente significativo para el caso del sector minero, que ha pasado de 600 millones de soles en 2001 a 3.000 millones en 2005. Entre 2004 y 2005, la recaudación en el sector minero casi se ha duplicado, pasando de 7 por ciento del total recaudado a más del 11 por ciento, como muestra el cuadro 3 (Grupo Propuesta Ciudadana 2006).

Cuadro 3
Tributos internos por actividad económica de 2001 a 2005
(millones de nuevos soles)

	2001	2002	2003	2004	2005
Agropecuario	191	217	276	296	305
Pesca	77	115	139	202	250
Minería	613	689	1.092	1.742	3.126
Hidrocarburos	583	321	656	995	1.381
Manufactura	6.040	6.887	7.175	7.281	7.713
Otros servicios	7.906	7.671	8.689	9.808	10.806
Construcción	586	544	754	666	851
Comercio	2.066	2.290	2.597	3.065	3.609
Total	18.062	18.734	21.376	24.054	28.040
Participación de la minería	3,4%	3,7%	5,1%	7,2%	11,1%

Fuente: Nota Tributaria, SUNAT.

Al desagregar los tributos registrados por SUNAT se encuentra que la importancia relativa del IR de tercera categoría respecto al total recaudado en el sector se incrementó entre 2001 y 2005. De este modo, en 2005 bordea el 40 por ciento, mientras que, en 2001, no alcanzaba el 20 por ciento de los tributos totales (Grupo Propuesta Ciudadana 2006).

En lo que se refiere al valor de la producción, Cruzado (2006) estima que el valor del producto extraído en 2005 aumentó en 32 por ciento para los productos de minería metálica y en 72 por ciento para los hidrocarburos respecto de 2004. Este comportamiento significó un aumento en las transferencias del canon minero, cuyo valor es el 50 por ciento del IR de tercera categoría declarado por las empresas, a los gobiernos regionales y locales. En efecto, el valor de dichas

transferencias pasó de 451 millones de soles en 2004 a 888 millones de soles en 2005.

¿A qué se debe el incremento en los valores de la producción y, por ende, en los de las transferencias? Cruzado (2006) sostiene que, en gran medida, al incremento en los precios de los recursos extraídos. El aumento en el valor de la producción minera se explica, hasta un 75 por ciento, por el alza en el precio internacional de los metales. El otro 25 por ciento lo explica el aumento del volumen de la producción de las empresas. Las grandes utilidades que han obtenido las empresas mineras en 2005 se relacionan, principalmente, con los mayores precios que ofrece el mercado mundial.

No obstante, las transferencias no se incrementan al ritmo de las ganancias de las empresas debido a que la mayor parte de ellas se hayan amparadas por contratos de estabilidad tributaria, heredados de los primeros años del fujimorismo, que les permiten pagar menos impuestos sobre la base un conjunto de incentivos y exoneraciones tributarias (arrastre de pérdidas, reinversión de utilidades, reevaluación de activos y doble depreciación, entre otros). De esta manera, y como afirma Cruzado (2006), «las empresas sí pagan, pero por un lado sus contribuciones están sustentadas en factores externos a su propio rendimiento y por otro, en virtud de mecanismos legales o de “destreza” administrativa, se exoneran de pagar todo lo que deberían».

El planteamiento se refuerza al comprobar que el valor de la producción minera de 2005 fue cinco veces mayor que el de hidrocarburos y, sin embargo, el canon que la primera genera es solo 20 por ciento mayor. Frente a ello, Cruzado (2006) propone que es indispensable constituir un sistema transparente de contabilidad de los recursos explotados por las industrias extractivas.

¿Qué cambios se produjeron durante el último gobierno?

Ha habido numerosos cambios en materia tributaria en el último gobierno. Algunos pasaron desapercibidos para la mayoría de la población, mientras que otros provocaron inusitadas reacciones en los contribuyentes afectados.

En lo que se refiere al IR, resalta la adición de una tercera categoría para personas naturales (21 por ciento por el exceso de 27 unidades impositivas tributarias y hasta 54 como muestra el cuadro 4) y los cambios en su tasa para las personas jurídicas (estuvo en 27 por ciento entre 2002 y 2003, y aumentó a 30 por ciento a inicios de 2004, tasa que se mantiene vigente hasta la fecha). Además, entre 2003 y parte de 2004 se aplicó el anticipo adicional del IR, declarado inconstitucional hacia fines de 2004.

A partir de 2005 se estableció el impuesto temporal a los activos netos, que sigue vigente hasta la fecha y que establece una tasa de 0,6 por ciento sobre una base imponible (activos netos) superior a los cinco millones de nuevos soles. Al respecto, habría que decir que los impuestos que gravan los activos han sido siempre señalados como antitécnicos. Además, en relación con este específico impuesto, los gremios empresariales

Cuadro 4
Tasas del impuesto a la renta a cargo de personas naturales

Renta neta global	Tasa
Hasta 27 UIT	15%
Por el exceso de 27 UIT y hasta 54	21%
Por el exceso de 54 UIT	30%

Fuente: SUNAT.

agregan que no solo es dudosamente temporal, sino que además actúa como un sistema de retención, en tanto que su pago se acredita a cuenta del IR y, en caso de que la empresa genere pérdidas tributarias, contra cualquier otro impuesto. En ese sentido, el impuesto castiga la capitalización, sostienen los empresarios.

Se pueden encontrar argumentos a favor y en contra de este impuesto, aplicado en otros países. Estos varían en función de la progresividad que tenga el IR, dado que este impuesto pretende ser complementario, y del ciclo económico por el que atraviesa el país, de modo que se vuelve mucho más cuestionable en contextos recesivos, ya que, en esas circunstancias, el valor de los activos no mantiene necesariamente una relación proporcional con las utilidades percibidas.

Sin embargo, lo que está fuera de dudas es que medidas orientadas a crear impuestos temporales u otros sectoriales, o modificaciones en las tasas no puede afirmarse que formen parte de un sistema tributario coherente y armónico, sino que su existencia obedece a cubrir necesidades coyunturales del Tesoro Nacional. Son medidas de corto plazo orientadas a «hacer caja» o que responden a coyunturas externas o internas particulares. De hecho, podría decirse que son medidas fiscales extrasistema tributario y, como tales, no conducen a crear una estructura sostenible y predecible de los ingresos en el tiempo.

En 2003, en un contexto de fuertes demandas sociales provenientes de diferentes sectores y de escasez de otras fuentes de ingresos como las privatizaciones para cubrir dichas demandas, el gobierno de Toledo, a través del Ministerio de Economía a cargo del doctor Javier Silva Ruete, aprobó un paquete tributario que reunió todas las características que acabamos de mencionar. Las medidas que se dieron afectaron

principalmente el consumo.⁴ Una de las más cuestionadas fue el incremento del IGV, que pasó de 18 a 19 por ciento. Esta nueva tasa regiría solo de agosto a diciembre de 2004; sin embargo, sigue vigente hasta la fecha.

Son varias las razones por las cuales esta medida fue tan criticada. Entre ellas, como ya se mencionó, el hecho de que se trata de un impuesto regresivo, que afectaba más a los que menos ingresos tenían. Además, el Perú tiene una de las tasas más alta de impuesto al valor agregado (IVA) dentro de la región, con un promedio de 14 por ciento. Finalmente, el IGV es el impuesto que enfrenta la mayor tasa de evasión (alrededor del 50 por ciento de la recaudación potencial),⁵ y un incremento en la tasa alienta una mayor evasión y contrabando.

En ese mismo contexto de presión por un mayor gasto social, el Ejecutivo aprobó la bancarización y el impuesto a las transacciones financieras (ITF) como medidas orientadas a identificar a los agentes económicos que realizan actividades no declaradas o sin el pago de tributos correspondientes. Se planteó que el ITF tendría carácter temporal y gravaría con una tasa del 0,15 por ciento (1,5 por mil) los depósitos y retiros realizados en cualquier modalidad de cuentas abiertas en el sistema financiero, pudiendo ser deducible como gasto por los contribuyentes (formales).

Uno de los principales cuestionamientos a este impuesto fue que su tasa efectiva es mucho más alta de lo que es evidente a primera vista, porque es un impuesto con efecto «casca-da». Como consecuencia, cuanto mayor el número de etapas para obtener un bien final en un determinado proceso productivo, mayor es la carga tributaria, y eso se vería reflejado

⁴ Véase un análisis de este paquete tributario en Zavalla 2003.

⁵ Según el Marco Macroeconómico Multianual 2006-2008 del Ministerio de Economía y Finanzas.

sobre el precio de venta de bienes y servicios. Transcurrido más de un año de su entrada en vigencia habría que estudiar qué ha sido mayor, el costo del impuesto en términos de inflación y pérdida de competitividad o el beneficio obtenido a partir del mayor control de los informales.

Finalmente, la medida que generó el debate más intenso durante el último gobierno fue, de lejos, el establecimiento de las regalías mineras como veremos a continuación.

Las regalías: ¿pago justo o medida espanta inversiones?

En un contexto favorable para el sector minero en términos de cotizaciones internacionales y, por ende, de notable crecimiento en los niveles de producción, exportación e ingresos, el Congreso aprobó, el 23 de junio de 2004, la ley 28258 sobre regalías mineras y su reglamento (decreto supremo 154-2004-EF). De acuerdo con dicha norma, las empresas mineras deben pagar regalías de entre uno y tres por ciento del valor de sus ventas de los concentrados o sus equivalentes, de acuerdo con el volumen de estas. En otras palabras, deben pagar más, aquellas empresas que vendan más.

Después de la promulgación de la ley, la Sociedad de Minería presentó una acción de inconstitucionalidad y 20 empresas mineras interpusieron una acción de amparo. El 2 de abril de 2005, el Tribunal Constitucional declaró infundada la petición de inconstitucionalidad. En el período comprendido entre febrero de 2005 y abril de 2006, las empresas mineras han pagando regalías por el importe de 339 millones de soles.

Como se mencionó al inicio, el establecimiento de las regalías mineras produjo un intenso debate ideológico y político. Sin embargo, el fundamento teórico de las mismas es bastante elemental: se trata de un cargo o contraprestación económica

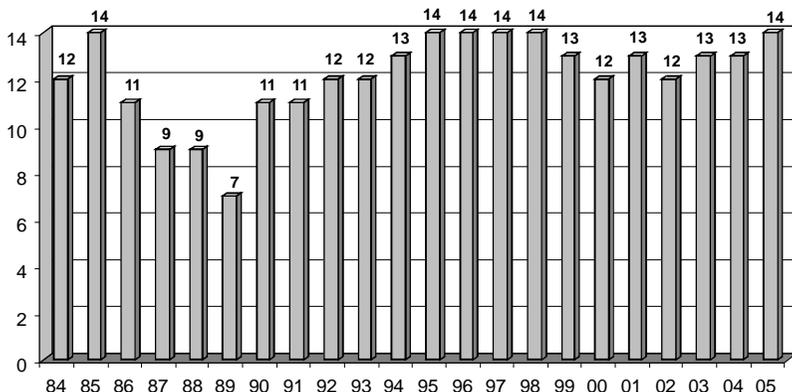
que hacen las empresas al Estado como propietario de los recursos minerales por acceder a ellos. Por lo tanto, no se trata de un tema de justicia social para que la industria compense a poblaciones locales influenciadas por los impactos sociales y ambientales, ni tampoco de la creación de un impuesto que origina un sobre costo reduciendo la competitividad del sector.

Los vaivenes de la presión tributaria: del desplome de la hiperinflación a los privilegios de los noventa y la recuperación reciente

La presión tributaria mide el porcentaje de riqueza que se destina para solventar los gastos del Estado. Técnicamente, la presión tributaria es el porcentaje que tienen los ingresos tributarios dentro del PBI de un país. Al término de la gestión de Toledo (cifras de diciembre de 2005), la presión tributaria registra un 14 por ciento. En los últimos veinte años, la presión tributaria solo logró llegar a esos niveles en 1985, al inicio del primer gobierno de Alan García, como resultado de un paquete de medidas tributarias que se aprobó a fines de 1983 para afrontar la crisis fiscal que en ese año ocasionó el fenómeno de El Niño y la coyuntura internacional adversa. Posteriormente, entre 1995 y 1998, también se registraron niveles de 14 por ciento en la presión tributaria como consecuencia de la reforma tributaria de los noventa.

En efecto, la reforma tributaria implementada a inicios de los años noventa fue exitosa en términos de recaudación, pues permitió que esta se incrementara paulatinamente pasando del 7 por ciento del PBI en 1989 al 14 por ciento en 1997. No obstante, la recaudación a partir de 1998 empieza a disminuir por varios factores que trataremos a continuación.

Gráfico 5
Presión tributaria
(en porcentajes)



Fuente: *Memorias*, Banco Central de Reserva del Perú., varios años.

A partir de 1998, la economía peruana entra nuevamente en recesión como producto del contagio de las crisis asiática, rusa y brasilera. Sin embargo, la caída de la recaudación no se da por igual para todos los impuestos; es mucho mayor en el caso del IR a las empresas. De hecho, casi todos los demás impuestos se mantuvieron estables. Esto se debió a la aprobación en 1994 de la ley 26283 y de su reglamento (decreto supremo 120-94-EF) que otorgaron a las empresas el beneficio tributario que permitía reorganizarse, revaluar sus activos y volver a depreciar, lo que se llama doble depreciación, reduciendo considerablemente sus utilidades y, por tanto, el pago del IR. Estos beneficios fueron prorrogados sucesivamente hasta el ejercicio 1998, luego del cual se eliminaron por las pérdidas tributarias que generaron.

Finalmente, la recuperación reciente de la presión tributaria, como hemos visto, responde al dinamismo económico interno,

a la coyuntura favorable en cuanto a precio de los minerales que ha originado un mayor aporte del sector minero y a la gestión administrativa de la SUNAT a través de acciones de fiscalización y control, y la creación de medidas orientadas a ampliar la base tributaria.

Los gastos tributarios: perforaciones a la recaudación

Se define como gasto tributario el monto de ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria y que tiene por objeto beneficiar, promover o fomentar a determinadas actividades, sectores, ramas, regiones o grupos de contribuyentes. Los tipos de gastos tributarios más usados en el Perú (Santa María 2003) son las exoneraciones de pagos de impuestos, las tasas diferenciadas, los créditos tributarios, las devoluciones, el diferimiento, y la depreciación acelerada para gastos de capital u otros costos.

En el Perú, los gastos tributarios potenciales estimados para 2006, es decir, los impuestos que el fisco no recauda por diversos conceptos, ascienden al 2,24 por ciento del PBI o su equivalente de 5.949 millones de nuevos soles anuales (Ministerio de Economía y Finanzas 2005). Si se eliminasen, los ingresos aumentarían en forma significativa, y eso, junto con una mejora en la calidad y eficiencia del gasto, permitiría solventar buena parte de las demandas sociales existentes.

Como señala Humberto Campodónico (2005), estos gastos tributarios no solo existen en el Perú; por el contrario, casi todos los países los aplican, pues se sabe que son necesarios e indispensables para el apoyo a determinados sectores de la economía. Así, por ejemplo, el ministro de Hacienda chileno

Nicolás Eyzaguirre (2005) estima que los gastos tributarios son el 4 por ciento del PBI según el informe que publica anualmente el Servicio de Impuestos Internos, el equivalente de la SUNAT en nuestro país.

Pero una sustancial diferencia con el país vecino es la preocupación por evaluar el impacto de estos gastos tributarios. De hecho, el ministro Eyzaguirre ha planteado al Congreso que las exoneraciones se evalúen anualmente para determinar dos cuestiones: (1) si existe una razón de eficiencia económica, de justicia distributiva u otra de interés público, que fundamente mantener la exoneración; y (2) si este gasto tributario es el instrumento más eficaz y eficiente para cumplir el objetivo deseado. Así se sabrá si deben mantenerse o ser reemplazadas por otro tipo de instrumentos.

En el Perú, esta medida también es absolutamente necesaria. Existen gastos tributarios en el agro, la amazonía, el sector financiero, la minería y otros (véase anexo), pero es obvio que no todos estos sectores necesitan un tratamiento especial.

Las exoneraciones tributarias: ¿más costo que beneficio?

Las exoneraciones tributarias (IGV, IR y ISC) son el tipo de gasto tributario más utilizado. Según el Marco Macroeconómico Multianual 2006-2008 (Ministerio de Economía y Finanzas 2005), el total de exoneraciones estimadas para 2006 alcanza la cifra de 3.826 millones de nuevos soles, que equivale al 1,42 por ciento del PBI.

Sin embargo, la mayoría de estudios en relación con la efectividad de los gastos tributarios afirma que estos no han logrado alcanzar los objetivos para los cuales fueron introducidos, como el crecimiento de la actividad económica o la

Cuadro 5
Gastos tributarios de 2006 por tipo de impuesto

Tributo	Tipo de gasto	Costo anual (en millones de nuevos soles)	Porcentaje
IGV	Exoneración	3.420,0	
	Devolución	180,3	
	Inafectación	573,1	
	Crédito	19,5	
	Tasa diferenciada	22,9	
	Diferimiento	87,3	
	Total		4.303,3
Renta	Inafectación	342,7	
	Exoneración	67,4	
	Devolución	0,8	
	Crédito	49,3	
	Tasa diferenciada	95,9	
	Diferimiento	39,2	
	Deducción	32,1	
Total		627,7	10,55%
ISC	Exoneración	307,6	
	Devolución	121,1	
	Tasa diferenciada	120,7	
	Total	549,5	9,24%
Otros	Exoneración	31,6	
	Devolución	436,6	
	Total	468,2	7,87%
Total	Exoneraciones	3.826,7	
	Devoluciones	738,9	
	Créditos	68,9	
	Tasas diferenciadas	239,6	
	Inafectaciones	915,8	
	Varios	158,7	
Total de gastos tributarios		5.948,8	100,00%

captación de inversión privada.⁶ Además, como hemos visto, la presión tributaria en el Perú es baja y debe crecer, si se quiere atender las necesidades de la población. La idea, entonces, es eliminar gradualmente las exoneraciones y procurar no crear otras nuevas.

El caso más dramático es el de los gastos tributarios que afectan a la Amazonía. Desde 1998 se han venido incrementando y renovando las exoneraciones, pero la pobreza en la selva se ha incrementado más que en el resto del país. Un estudio de Apoyo sostiene que, mientras la tasa de pobreza se incrementó en 20 por ciento entre 1997 y 2000 en la selva, en el ámbito nacional solo se incrementó en un 10 por ciento.

Además, no solo se afecta la recaudación de la región y, por ende, su capacidad de gastar en sectores prioritarios como salud, educación e infraestructura, sino que también se incentiva la informalidad y los mercados negros. En efecto, reportes recientes del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG) revelan que Loreto, Ucayali y Madre de Dios, donde rigen exoneraciones tributarias, son los departamentos donde se registra el mayor consumo ficticio de combustible por automóvil. ¿Qué está pasando en estos departamentos? Las mafias organizadas realizan grandes compras de combustible que, de una u otra forma, logran posteriormente contrabandear hacia zonas no exoneradas.

⁶ En 2003, Apoyo Consultoría realizó un estudio por encargo del Ministerio de Economía y Finanzas titulado «Exoneraciones e incentivos tributarios», en el que evaluaba, entre otras cosas, el impacto en las condiciones de vida que han tenido las exoneraciones a la Amazonía.

Un pequeño paso hacia la eliminación de las exoneraciones: el caso de la región San Martín

Una buena señal en el intrincado camino hacia la eliminación de estos incentivos fue la aprobación en el pleno del Congreso, en junio de 2005, del proyecto de ley 9015, que propone la racionalización de incentivos tributarios en el departamento de San Martín. Los mayores ingresos tributarios que se obtendrían por la eliminación de estas exoneraciones e incentivos tributarios se destinarán a la rehabilitación y mejoramiento de la carretera Tarapoto-Ramal de Aspuzana y a la interconexión del Sistema Eléctrico Regional San Martín al Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (SEIN) a través de las líneas de transmisión Tocache-Bellavista.

Según revela un estudio del Centro de Investigación Empresarial (CIE) de Perucámaras, se han recaudado 32 millones de nuevos soles desde que entraron en vigencia la suspensión de las exoneraciones hasta marzo de 2006, cifra que, aunque es inferior a la inicialmente proyectada de 35 millones, no deja de ser significativa. Dicho estudio asegura que la supresión de beneficios tributarios habría traído como consecuencia un aumento de la informalidad y fuga de inversiones hacia otras regiones de la selva que sí gozan de este beneficio, hecho que explicaría que la recaudación no haya alcanzado su máximo potencial estimado.

Alan García: de regreso al poder

El pasado 4 de junio, no obstante los desastrosos resultados económicos de su gestión en el periodo 1985-1990, elegimos a Alan García como Presidente de la República. Los resultados oficiales de la ONPE le dieron un 52 por ciento y a su contendor un 47 por ciento, lo que los separa por alrededor de cinco puntos

porcentuales. Estas cifras demuestran que se ha configurado un nuevo mapa político: todos los departamentos de la costa del país (excepto Arequipa) optaron por Alan García. En la selva y la mayor parte de la sierra centro y sur (menos Cerro de Pasco y Ucayali), una contundente mayoría se inclinó por Ollanta Humala.

Esta fragmentación política tiene un claro trasfondo social y económico. Por un lado, nuestros índices macroeconómicos muestran destacados resultados (al primer trimestre de 2006, el PBI creció 7,2 por ciento, se registró un superávit fiscal de 3,9 por ciento del PBI, la balanza comercial tuvo un superávit de 1.176 millones de dólares, las reservas internacionales netas alcanzaron los 14.637 millones de dólares, etcétera). Por el otro, el país se muestra extremadamente pobre y desigual (el 5 por ciento más rico posee el 40 por ciento del ingreso nacional, mientras que el 30 por ciento más pobre tiene solo el 5 por ciento).

En 2004, el índice nacional de pobreza era de 51,6 por ciento. Además, la incidencia de la pobreza se agudizaba justamente en los departamentos de la sierra y selva del país. Una comparación entre el mapa de pobreza y el nuevo mapa político arroja importantes coincidencias: Humala obtuvo una larga ventaja sobre García justamente en los departamentos con mayor incidencia de pobreza según las cifras del INEI⁷ como, por ejemplo, Ayacucho (65 por ciento), Huancavelica (84,4 por ciento), Apurímac (66 por ciento), Cusco (59 por ciento), Loreto (62,7 por ciento), Amazonas (60,9 por ciento), Puno (79 por ciento) y Arequipa (40 por ciento).

Esta situación nos habla de la urgencia de diseñar y poner en práctica de inmediato una política social redistributiva que apunte a tener resultados concretos y rápidos en la disminución

⁷ Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2004.

de la pobreza y la desigualdad. En este objetivo, la política tributaria, como herramienta redistributiva, juega un papel importantísimo para reducir la polarización, ya que, entre otras cosas, permite mejorar el acceso a los servicios (educación y salud), la infraestructura y la seguridad de las poblaciones más excluidas.

¿Qué nos ofrece Alan García en materia tributaria?

Una rápida revisión a algunas de las propuestas en materia tributaria del APRA revela ciertas contradicciones o cambios de giro, por lo menos en lo que concierne al tema de las exoneraciones tributarias. El jefe del plan económico del APRA, Enrique Cornejo, ha manifestado, en varias oportunidades, la importancia de reducir las exoneraciones tributarias y ha añadido: «le pediremos al Banco Mundial y al BID, que evalúen el costo-beneficio de cada exoneración, para determinar incluso si algunas tendrían que mantenerse».

Sin embargo, sorprendió la propuesta de Alan García durante el debate presidencial de exonerar del IGV a los municipios con el fin de que efectúen obras y se consolide el proceso de regionalización. En declaraciones posteriores, Cornejo dijo que la propuesta no causaría ningún «forado fiscal», pues eso ya estaba presupuestado. No obstante, reconoció la importancia de evitar posibles «filtraciones» de dichos recursos a aspectos que no se relacionen con la inversión. No solo las filtraciones son motivo de preocupación, sino también la facilidad con que los políticos se aventuran a hacer promesas de difícil cumplimiento. Además, como ha dicho el economista Hugo Santa María (2006), ofrecer exoneraciones de impuestos le puede ayudar al APRA a ganar algunos votos, de cara a las elecciones regionales de noviembre, pero no ayudará a crear actividad económica descentralizada.

Otros dos temas cruciales, que han generado una fuerte oposición por parte de los sectores más neoliberales, son los anuncios de renegociación de los contratos firmados con empresas mineras y energéticas, y de la creación del impuesto a las sobreganancias de estas empresas. Sus argumentos han sido que estas medidas suponen «cambios en las reglas de juego» y que, por lo tanto, «desalentarán la inversión». Sin embargo, esto no es necesariamente cierto.

En relación con los convenios, Humberto Campodónico (2006) afirma, sobre la base de información de la SUNAT, que estos han sido modificados muchas veces en los últimos 10 años, siempre a pedido de las empresas y nunca a pedido del Estado, la parte que garantiza la estabilidad jurídica.

Respecto a la creación del impuesto, dada la circunstancia imprevista de precios de los metales y del petróleo muy por encima de lo normal y previsible, estas empresas están obteniendo ganancias fabulosas. Esta sobreganancia no es producto de mayores inversiones, mejoras en la eficiencia o reducción de costos; es artificial (Diez Canseco 2006). La volatilidad política en el Medio Oriente explica buena parte del incremento de los precios. Los gobiernos deben tomar medidas para trasladar y redistribuir las sobreganancias de las transnacionales a la sociedad. En América Latina, países como Bolivia, Ecuador y Venezuela lo están haciendo a través de mecanismos diversos. Incluso, en los Estados Unidos se está discutiendo la reintroducción del impuesto sobre las ganancias extraordinarias. Reagan lo aplicó décadas atrás. ¿Por qué el Perú tendría que ser la excepción?

Consideramos que la ampliación de beneficios o exoneraciones tributarias serían perjudiciales para el país, al reducir los recursos fiscales necesarios para atender las demandas sociales de la población. En cambio, estamos a favor de las otras

medidas, ya que contribuyen a una redistribución más equitativa de la renta generada por los recursos naturales.

La agenda pendiente

Al inicio de su gobierno, el presidente Toledo y su equipo económico anunciaron que se llevaría a cabo una reforma tributaria orientada a incrementar la presión tributaria mediante la eliminación gradual de exoneraciones y otras preferencias tributarias. Cinco años después, podemos afirmar que la reforma tributaria ha sido la gran ausente. Los resultados favorables en términos de recaudación y presión tributaria obtenidos durante el último gobierno están en buena parte sustentados en factores externos a su propia gestión. Este hecho le resta sostenibilidad a los ingresos tributarios en un escenario internacional cambiante.

A pesar del nivel alcanzado, hemos visto, a lo largo de este artículo, que la presión tributaria sigue siendo insuficiente para financiar un gasto social que efectivamente contribuya a una mejor distribución del ingreso y a una reducción de la pobreza. La agenda pendiente incluye, entre otros objetivos, generar fuentes de recaudación permanentes ampliando la base tributaria, mejorando la participación de los impuestos directos en la estructura tributaria y racionalizando las exoneraciones y beneficios tributarios. Los esfuerzos que viene haciendo SUNAT por combatir la informalidad y reducir la evasión y el contrabando deben profundizarse.

La sociedad civil debe exigir, al próximo gobierno, una reforma tributaria integral, en el marco de un pacto fiscal que permita una mayor recaudación para destinarla a inversiones sociales y de infraestructura.

Anexo

Relación de principales gastos tributarios 2006

I. PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS

BENEFICIARIOS	ALCANCE GEOGRÁFICO	TIPO DE GASTO	TRIBUTO	Miles de nuevos soles	Porcentaje del PBI
AGROPECUARIO		Exoneración	IGV	115.060	0,04
		Exoneración	IGV	1.054.655	0,40
		Diferimiento	IRPJ	319	0,00
		Tasas diferenciadas	IRPJ	71.066	0,03
PESCA		Tasas diferenciadas	IRPJ	3.638	0,00
HIDROCARBUROS		Exoneración	AD VALOREM	30	0,00
		Exoneración	IGV	18	0,00
		Inafectación	IGV	0	0,00
	Amazonía	Exoneración	IGV	50.803	0,02
	Amazonía	Exoneración	ISC	171.234	0,06
MINERÍA		Diferimiento	IRPJ	38.553	0,01
		Deducción	IRPJ	12.355	0,00
MANUFACTURA		Crédito	IRPJ	122	0,00
		Devolución	Otros	18	0,00
	Zona franca	Tasas diferenciadas	IGV	22.942	0,01
	Zona franca	Tasas diferenciadas	ISC	120.748	0,05
	Zona de frontera	Tasas diferenciadas	IRPJ	528	0,00
	ENERGÍA		Exoneración	IGV	0
		Exoneración	ISC	133.124	0,05
CONSTRUCCIÓN		Exoneración	IGV	39.032	0,01
		Exoneración	IGV	4.704	0,00
COMERCIO	Amazonía	Devolución	IGV	126.972	0,05

TRANSPORTE		Exoneración	IGV	96.508	0,04
		Devolución	ISC	2.888	0,00
		Devolución	ISC	118.216	0,04
<hr/>					
INTERMEDIACIÓN FINANCIERA		Exoneración	IGV	239.057	0,09
		Exoneración	IGV	27.250	0,01
		Exoneración	IGV	24.366	0,01
		Exoneración	IGV	10.815	0,00
		Exoneración	IGV	1.139	0,00
		Exoneración	IGV	28.214	0,01
		Inafectación	IGV	99.181	0,04
<hr/>					
EDUCACIÓN		Crédito	IRPJ	49.271	0,02
		Exoneración	IGV	27.136	0,01
		Inafectación	AD VALOREM	6.270	0,00
		Inafectación	IGV	404.981	0,15
		Devolución	IGV	4.275	0,00
		Exoneración	IRPJ	17.364	0,01
<hr/>					
SALUD		Exoneración	IGV	0	0,00
		Exoneración	AD VALOREM	9.754	0,00
		Exoneración	IGV	0	0,00
		Exoneración	AD VALOREM	2.058	0,00
<hr/>					
CULTURA Y DEPORTE		Inafectación	IGV	36.856	0,01
<hr/>					
OTROS SERVICIOS		Devolución	IGV	10.490	0,00
		Inafectación	IGV	32.127	0,01
<hr/>					
TURISMO		Diferimiento	IRPJ	334	0,00
<hr/>					
APLICACIÓN GENERAL	Amazonía	Crédito	IGV	19.559	0,01
		Devolución	AD VALOREM	430.371	0,16
		Devolución	IRPN	837	0,00
		Exoneración	DERECHO ESP.	93	0,00
		Exoneración	SOBRETASA	92	0,00
		Exoneración	ISC	591	0,00
		Exoneración	AD VALOREM	5.083	0,00
		Exoneración	IGV	8.776	0,00

	Amazonía	Exoneración	IGV	1.339.499	0,50
		Deducción	IRPN	116	0,00
		Deducción	IRPJ	19.410	0,01
	Amazonía	Exoneración	IGV	77.127	0,03
		Exoneración	IRPN	49.723	0,02
		Deducción	IRPN	4	0,00
		Deducción	IRPJ	256	0,00
		Exoneración	IRPN	305	0,00
		Diferimiento	IGV	87.365	0,03
	Amazonía	Crédito	IRPJ	3	0,00
	Amazonía	Tasas diferenciadas	IRPJ	1.237	0,00
	Amazonía	Tasas diferenciadas	IRPJ	8.461	0,00
OTROS		Inafectación	IRPN	269.888	0,10
		Devolución	IGV	127	0,00
		Devolución	IGV	38.440	0,01
		Exoneración	ISND	14.497	0,01
		Inafectación	IRPN	72.831	0,03
	Zona franca	Exoneración	IRPJ	54	0,00
				5.659.217	2,13

II. PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS POR SUPERPOSICION DE BENEFICIOS

AGROPECUARIO Y MANUFACTURA	Amazonía	Tasas diferenciadas	IRPJ	4,655	0,00
	Amazonía	Tasas diferenciadas	IRPJ	6,375	0,00
AGROPECUARIO	Amazonía	Exoneración	IGV	275,355	0,10
ENERGIA	Amazonía	Exoneración	ISC	2,736	0,00
	Amazonía	Exoneración	IGV	520	0,00
SUB - TOTAL 2 (SUPERPOSICIONES)				289,640	0,11
TOTAL GENERAL (I + II)				5,948,857	2,24

Bibliografía

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ

2004 *Memoria 2004*. Lima: BCRP.

Varios *Memorias*. Lima: BCRP.

CIUDADANOS AL DÍA

2006 *Transparencia en los ingresos del Estado. Transparencia fiscal. InformeCAD*. Lima: CAD.

2004 *Aporte de los sectores económicos a la recaudación tributaria. Transparencia fiscal. InformeCAD*. Lima: CAD.

CAMPODÓNICO, Humberto

2006 «Renegociación de los contratos es cosa de todos los días», 12 de febrero. [Recuperado de <www.cristaldemira.com>].

2005 «Las exoneraciones tributarias y la “farra fiscal” al revés», 11 de octubre. [Recuperado de <www.cristaldemira.com>].

CRUZADO, E.

2006 «La verdad sobre las empresas mineras: señalar que las mineras no pagan lo que deberían pagar al Estado peruano no es ningún mito». Nota de información y análisis, 6 de abril. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

DIEZ CANSECO, J.

2006 «Desarrollo y renta por nuestros recursos naturales». *La República*, 10 de mayo.

EYZAGUIRRE, Nicolás

2005 «Transparencia fiscal y excepciones tributarias». *El Mercurio*, 30 de septiembre.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

1997 *Government Finance Statistics Yearbook*. Washington, D. C.: FMI.

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

2006 «Vigilancia de las industrias extractivas». Reporte Nacional n.º 3. Área de Vigilancia Ciudadana. Lima: GPC.

2005 «Vigilancia de industrias extractivas». Reporte Nacional n.º 1. Área de Vigilancia Ciudadana. Lima: GPC.

INDE Consultores

2005 *Congreso aprueba eliminación de exoneraciones e incentivos tributarios en el departamento de San Martín. Informe especial*. Lima: INDE Consultores. [Recuperado de <www.inde.consultores.com>].

MACÍAS-AYMAR, Iñigo

2005 «Trabas institucionales y otros obstáculos a la necesaria reforma tributaria en América Latina». *Gobernanza. Revista Internacional para el Desarrollo Humano*, n.º 25, Barcelona.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2005 *Marco Macroeconómico Multianual 2006-2008*. Lima: MEF.

MOSTAJO, Rossana

2004 *Perspectivas de una reforma tributaria integral con equidad: hacia un nuevo pacto fiscal en el Perú*. Lima: DFID.

PARTHASARATHI, Shome

1999 *Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration*. Working Paper. Washington, D. C.: Fondo Monetario Internacional.

SANTA MARÍA, H.

2006 «Punto de vista: el gran reto de Alan García». *El Comercio*, 6 de junio.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Varios Notas Tributarias. Lima: SUNAT.

ZAVALLA PUCCIO, Cynthia

2003 «Impuestos y equidad: a propósito de las últimas medidas tributarias». *Perú Hoy. La economía bajo presión de la democracia*. Lima: .

¿Sierra exportadora o desarrollar la sierra?¹

José Oscátegui

EN EL NÚMERO 158 DE LA REVISTA QUEHACER,² los autores de este artículo desarrollamos un análisis de algunos planteamientos que sostienen que la integración de la sierra peruana al mercado mundial es la condición principal para que esta logre su crecimiento y desarrollo. Sostuvimos allí que es inexacto pensar que la sierra no haya estado integrada al comercio mundial, pues desde la Colonia ha producido y exportado los productos que la región más desarrollada del mundo en esa época, Europa, le demandaba: los minerales. Asimismo, ya desde esa época, se ha utilizado la mejor tecnología existente para extraer esos recursos. Por ello, es impreciso afirmar que el atraso de la sierra como región se deba a su poca conexión con la modernidad o con el mundo desarrollado, y que la condición fundamental para su progreso sea su vinculación al mundo desarrollado. Nosotros sostenemos, más bien, que la integración y articulación de la sierra como espacio tanto económico como social, político y cultural son la base para que ella pueda

¹ Este artículo se elaboró con la colaboración de Lady Baltazar Amarillo, Edwin Llance Carrión y Elisa Seguin Zanabria.

² El artículo se tituló *Dilemas andinos*.

desarrollarse e integrarse en mejores condiciones al resto de nuestro país y a la economía mundial.³

La teoría económica ha descubierto hace tiempo que la integración de los espacios y mercados, con su consecuente ampliación, es lo que da origen a las economías de escala en la producción, que se traducen en costos más bajos y mayor eficiencia productiva, es decir, en mayor competitividad.⁴ Por el contrario, mercados pequeños y aislados no solo inhiben la producción en gran escala, sino que también impiden el desarrollo de una variedad grande de productos. En mercados con estas características, los productos no solo son toscos y rudimentarios, debido a la poca especialización del trabajo, sino que, además, tienen muy poca variedad. Como decía Adam Smith en *La riqueza de las naciones*, la productividad del trabajo está ligada a su división, y esta se ve limitada por el tamaño del mercado.

Sobre la base de esta aproximación teórica, el análisis de la situación de la sierra peruana y de su futuro como región se relaciona con el desarrollo e integración de sus mercados.⁵ Esta premisa es importante. Señalemos, como caso ilustrativo, que la zona más desarrollada del país, la costa peruana, se encuentra totalmente articulada a través de la carretera Panamericana mientras nuestra sierra no posee una carretera asfaltada que la integre y articule.⁶ El hecho de que la costa sí la posea permite que las inversiones fluyan entre Lima y las regiones

³ Este artículo considerará como sierra las regiones de Cajamarca, Amazonas, Áncash, Huánuco, Pasco, Junín, Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Cuzco y Puno.

⁴ Véase, por ejemplo, Fujita, Krugman y Venables 1999.

⁵ Imaginar a la ciudad de Lima sin conexión vial con el Callao, Miraflores, San Juan de Lurigancho y demás distritos puede hacernos entender la importancia de las vías de comunicación vial para el desarrollo de una ciudad como espacio económico, político, social y cultural.

⁶ Véase el mapa vial de la p. 7.

costeñas, y también entre ellas mismas, y eso se ve reforzado, además, por la preferencia de la inversión pública por esta región. La consecuencia de la falta de integración de la sierra es que, hasta ahora, ha sido más fácil transportar la producción agrícola serrana hacia la costa que hacerlo al interior de la misma sierra. Esta desarticulación de la sierra como espacio regional ha sido reforzada por las carreteras de penetración, que han unido ciudades o centros de producción de materias primas con los puertos de exportación.

Las consecuencias de esta desarticulación se han manifestado, por ejemplo, en las abismales diferencias de precios que históricamente han existido entre los precios pagados a los productores y los precios de venta en los mercados, hecho que solo beneficia a los intermediarios. Toda esta situación ha traído como consecuencia la pobreza de la población y la pequeñez de los mercados serranos.

Como se puede apreciar en este cuadro del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y en el mapa adjunto, no existe una carretera asfaltada que una los departamentos serranos desde Puno hasta Huanuco, y los tramos de peor carretera se encuentran en los departamentos de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica, que también están entre los más pobres. El trayecto de Huánuco a Cajamarca por pista asfaltada solo puede ser cubierto a lo largo de la carretera Panamericana a través de Lima y hasta San Pedro de Lloc, desde donde se ingresa a Cajamarca. En consecuencia, la sierra norte está desvinculada de la sierra central; y esta, pobremente articulada a la sierra sur.

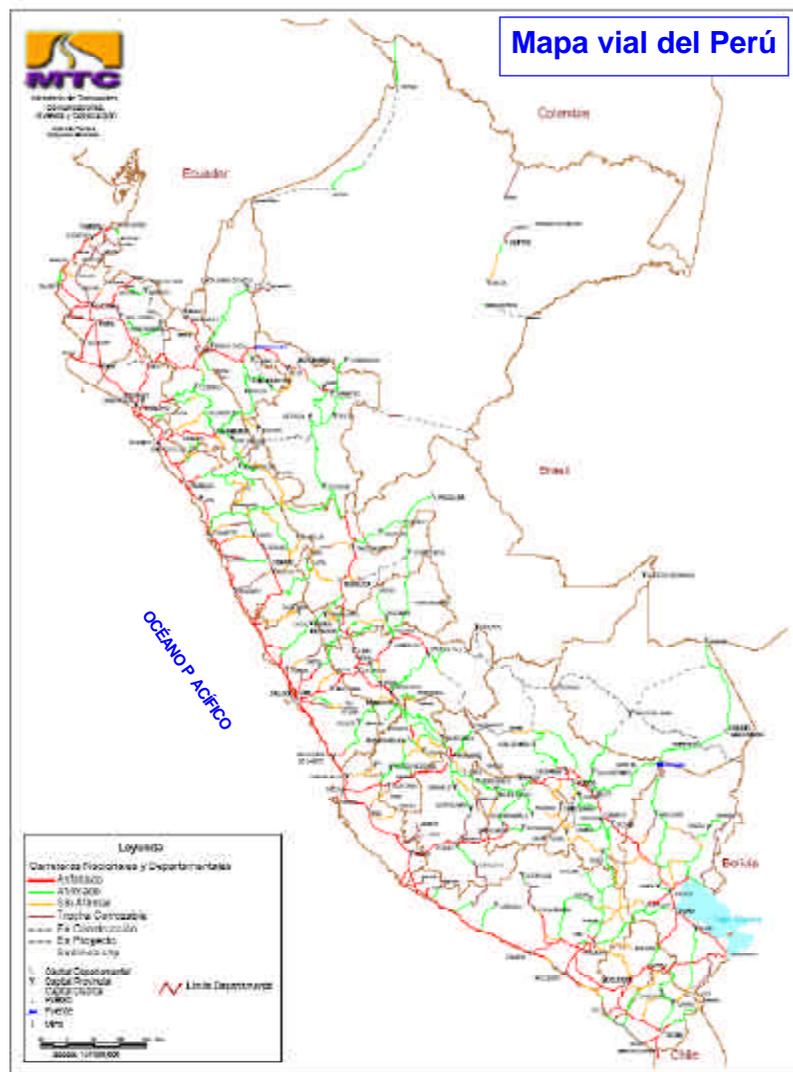
Las consecuencias de esta ausencia de articulación del espacio serrano para el desarrollo no pueden ser corregidas por las carreteras de penetración.⁷ Hasta hoy, estas solo han

⁷ Una de las principales propuestas del plan Sierra Exportadora es la construcción de 28 carreteras de penetración.

Departamentos de la sierra unidos por la Longitudinal Sierra, Norte y Sur

Departamento	Carretera	Longitud (km)	Tipo de superficie			
			Asfaltada %	Sin asfaltar		
				Afirmado %	Sin afirmar %	Trocha %
Apurímac	L. vial (puente Pampas)- Andahuaylas-Abancay- L. vial (punte Cunyac)	356	17	56	27	0
Ayacucho	L. vial (La Mejorada)- Mayoc-Huanta-Ayacucho- L. vial (puente Pampas) Variante: Emp. R3S- Ocros-Emp. R3S	318	15	74	9	1
Cuzco	L. vial (puente Cunyac)- Cuzco-Urcis-Sicuani- L. vial (Abra La Raya)	277	100	0	0	0
Huancavelica	L. vial (Izcuchaca)- L.vial (Mejorada) Variante: Emp. R3S (Izcuchaca)-Huancavelica- Santa Inés-L. vial (Pampano)	10	0	100	0	0
		264	26	70	3	0
Huánuco	L. vial (Salcachupan)- Huánuco-L. vial (Abra Yanashalla)	243	25	56	19	0
Junín	La Oroya-Las Vegas- L. vial (Carhuamayoc) Variante: La Oroya-Huancayo- L. vial (Izcuchaca) Variante: Emp. R3S (puente Stuart)- Emp. R022 (Pilcomayo)	86	100	0	0	0
		193	73	27	0	0
		42	100	0	0	0
Pasco	L. vial (Carhuamayoc)- Yanamate-La Quinua- L. vial (Salcachupan)	90	100	0	0	0
Puno	L. vial (Abra La Raya)- Juliaca-Puno-L. inter (puente Desaguadero)	358	100	0	0	0

Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones.



contribuido a su desarticulación, pues han orientado su producción hacia la costa y, de este modo, la han convertido en un espacio de extracción de renta minera y agrícola más que en uno de destino de inversiones diferentes. En este sentido, se puede afirmar que el agro serrano no ha recibido un volumen significativo de inversiones ni del sector privado ni del sector público. Respecto a este comportamiento del sector privado, la razón principal es que, debido a la relativa pobreza de la tierra y la inexistencia de infraestructura vial y de riego, el agro serrano no es suficientemente productivo como para atraer niveles sustantivos de inversión privada, pero, además, esta inversión es injustificable en términos estrictamente económicos debido al tamaño reducido del mercado interno que demanda sus productos. Este hecho se ve reforzado por la falta de vías de comunicación que conecten los reducidos mercados locales, limitación cuya solución debió ser asumida por la inversión pública. Es difícil sobreestimar la importancia de la ausencia de vías que integren los mercados serranos. En un trabajo reciente, Javier Escobal (2000) sostiene que los costos de transporte se encuentran entre los costos de transacción más importantes que enfrentan los agricultores serranos.⁸

Aparentemente, el desarrollo del mercado serrano peruano tiene dos vías posibles. La primera es producir principalmente para el mercado exterior y construir más vías de penetración para llevar el producto a la costa y exportarlo. Sin embargo, una limitación para seguir esta ruta es que también requiere de alta inversión de capital público en infraestructura antes de que llegue la inversión privada, y esta decisión no

⁸ «Mientras que en promedio los hogares ubicados en zonas con acceso por caminos carrozables requieren 78 minutos para llegar a Pazos, los que están conectados por caminos de herradura requieren 388 minutos» (Escobal 2000: 18).

está asegurada. Este camino, aunque lleve una apariencia de desarrollo parecido tal vez al de Potosí en la época de la plata o al que tuvo Iquitos en la época del caucho, está reñido con el desarrollo de la sierra como un espacio económico, social, político y cultural integrado, pues las carreteras de penetración no sirven para integrarla. La consecuencia de optar por esta vía sería, en lo económico, la insuficiencia del empleo y la consecuente migración de la población serrana hacia la costa y el exterior.⁹ Asimismo, implicaría que la producción que se exporte sea necesariamente de productos no originarios de la sierra como sucede en el caso de la producción y exportación de alcachofas, un producto no originario y cuyo principal mercado está en el exterior. Este hecho podría significar, en lo cultural, la pérdida de la identidad cultural andina del país y la desaparición del quechua; y, en lo político, la permanencia de la hegemonía indiscutida de Lima y la costa, con la consecuente falta de democracia e integración del país.

La segunda vía, aunque no se contrapone a la exportación, la concibe como una consecuencia del desarrollo del mercado interno, de la integración de los mercados existentes para constituir mercados más extensos y de la eficiencia lograda sobre la base de economías por la producción en gran escala. Los efectos que se pueden esperar de esta vía son casi contrapuestos a los de la primera. Como la inversión pública en infraestructura de riego podría servir a cualquiera de las vías mencionadas, la elección de cualquier de estas vías dependerá de si se construyen vías modernas y rápidas que integren las principales ciudades, es decir, los mercados serranos, o de si se da prioridad a la construcción de carreteras de penetración. La asociación cada vez mayor del Perú con Brasil requiere de una

⁹ La producción para la exportación requiere de alta inversión de capital, alta tecnología y poca mano de obra.

sierra desarrollada e integrada, que sirva de filtro territorial, cultural, social y económico a la inevitable penetración brasileña. Es nuestra opinión que, en caso contrario, la identidad e integridad del país estarían en riesgo.

Las tierras de secano, contrariamente a lo sostenido en el folleto *Sierra exportadora* de Alan García (2005), no pueden ser convertidas inmediatamente a fin de producir para la exportación. La principal limitación se encuentra en el hecho de que la producción agrícola para la exportación es de tipo industrial, y eso exige su homogenización y la constancia de sus estándares de calidad en el tiempo. Esta posibilidad requiere grandes inversiones de capital, principalmente para proveer de manera permanente de agua a los cultivos. Lo anterior significa que, si la inversión durante los próximos cinco años es de solamente 120 millones de dólares americanos como sostiene y ofrece el plan Sierra Exportadora, no veremos un despegue sostenido de la producción de exportación en las tierras de secano. De contar con la inversión necesaria en infraestructura, el proyecto implícito en el mencionado folleto nos conduciría a un desarrollo serrano que seguiría la primera vía.

Como se puede apreciar en el cuadro de la siguiente página, el promedio de pobreza en las regiones de Cajamarca, Huanuco, Pasco, Junín, Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Cuzco y Puno, que constituyen el núcleo de la sierra, supera el 65 por ciento.

La sierra es pobre y los mercados serranos son demasiado pequeños tanto por la pobreza de sus habitantes como por el aislamiento en que se encuentran. Esta información puede completarse con el cuadro de la página 336, que se refiere al acceso a los servicios básicos de los hogares en los departamentos de la sierra.

Tasa de pobreza según departamento

Departamento	No pobre	Pobre extremo	Pobre no extremo	Total
Amazonas	27,6	36	36,4	72,4
Áncash	43,9	29	27,1	56,1
Apurímac	32,8	33,1	34,1	67,2
Arequipa	63	10,6	26,4	37
Ayacucho	29,9	34,8	35,4	70,1
Cajamarca	26,7	41,5	31,8	73,3
Cuzco	46,3	22	31,7	53,7
Huancavelica	11,5	74,1	14,4	88,5
Huánuco	18,4	56,3	25,3	81,6
Ica	67,5	2,7	29,8	32,5
Junín	42,7	22,2	35,1	57,3
La Libertad	48,7	18,6	32,7	51,3
Lambayeque	55,6	10	34,4	44,4
Lima y Callao	64,3	4,5	31,3	35,7
Loreto	30	40,5	29,5	70
Madre de Dios	67,6	7,4	24,9	32,4
Moquegua	66	6,6	27,4	34
Pasco	41,4	24,7	33,9	58,6
Piura	37,4	22	40,7	62,6
Puno	22,2	47,3	30,5	77,8
San Martín	39,5	24,5	36	60,5
Tacna	70,3	8,1	21,6	29,7
Tumbes	72,5	2,4	25,1	27,5
Ucayali	36,1	41,6	22,4	63,9

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, cuarto trimestre, 2001-2002.

Elaboración: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Acceso a servicios básicos de los hogares por departamento de la sierra

Departamento	DESAGÜE			ELECTRICIDAD			TELECOMUNICACIONES ¹		
	Promedio	Rural	Urbano	Promedio	Rural	Urbano	Promedio	Rural	Urbano
	Apurímac	18,1	3,8	66,0	58,8	48,1	94,4	4,2	0,0
Ayacucho	16,0	3,4	40,9	42,4	23,6	79,8	3,6	0,2	10,3
Cajamarca	22,1	6,7	80,9	27,5	12,0	86,5	4,6	0,0	22,3
Cuzco	34,8	4,7	83,7	61,0	38,5	97,6	12,5	0,5	32,2
Huancavelica	10,2	5,4	41,2	50,7	45,9	81,4	1,3	0,2	8,5
Huánuco	19,7	3,4	57,3	34,2	15,1	78,4	5,5	0,7	16,6
Junín	40,5	5,7	66,6	78,2	57,3	93,8	14,1	1,4	23,6
Pasco	22,2	4,1	42,0	58,0	26,9	92,3	7,0	2,7	11,8
Puno	21,7	1,0	66,6	49,5	29,5	93,0	5,6	0,0	17,8

¹Teléfono celular, beeper o Internet.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2003.

El concluir que las deficiencias en infraestructura en la sierra son inmensas es inevitable. Mientras estas deficiencias subsistan será imposible el desarrollo de la sierra en cualquiera de sus vías, pues esta será demasiado poco productiva como para ser sede de la inversión privada. Este es un claro ejemplo de un tipo de situaciones en las que sin la inversión pública previa no puede haber inversión privada y tampoco desarrollo.

Bibliografía

ESCOBAL, Javier

2000 *Costos de transacción en la agricultura peruana*. Documento de trabajo, n.º 30. Lima: GRADE.

FUJITA, Masahisa; Paul KRUGMAN, y Anthony VENABLES

1999 *The Spatial Economy*. Cambridge: MIT Press.

GARCÍA, Alan

2005 *Sierra exportadora*. Lima.

Una evaluación de las políticas sociales del gobierno de Toledo

Raúl Mauro

Introducción

El presente artículo tiene por objetivo realizar una evaluación de las políticas sociales durante el gobierno de Toledo a partir de la teoría de la justicia desarrollada por John Rawls. De acuerdo con los resultados preliminares de este breve análisis, las políticas sociales del gobierno de Toledo no han contribuido en hacer de la nuestra una sociedad más o menos justa que la recibida de manos del gobierno de Fujimori. Y ello es así porque, a pesar de que se han recuperado determinados esquemas de libertad democrática, no necesariamente ha habido una maximización del bienestar de los menos aventajados. De acuerdo con esta constatación, se recomienda expandir la naturaleza pasiva, estática y asistencialista de las políticas sociales para luchar contra la pobreza y desarrollar un esquema en el que estas tengan una naturaleza activa, dinámica y promovedora del desarrollo humano.

Una teoría de la justicia

A theory of justice fue un trabajo publicado por Rawls en 1971. En él se planteaba una teoría alternativa al utilitarismo para

entender las condiciones en las que una sociedad fuertemente dividida por doctrinas razonables, ya sea de índole política, religiosa, filosófica o moral, puede permanecer justa y estable durante un periodo de tiempo prolongado. Para lograr identificar estas condiciones, Rawls planteó la posibilidad de que la justicia sea entendida en términos de equidad y que, de acuerdo con ello, se adoptase un contrato hipotético entre un conjunto de personas que pertenecen a esta sociedad bajo dos supuestos:

- (1) ellas se encuentran en una posición original en la que nadie se conoce entre sí, debido a que existe, delante de cada una de ellas, una suerte de velo de ignorancia respecto de las otras, y eso las hace virtualmente iguales para tomar una decisión en conjunto; y
- (2) ellas conservan su capacidad de razonar por medio de criterios económicos y sociológicos, pero ignoran cual será su suerte distributiva al reunirse en sociedad luego del contrato.

De acuerdo con Rawls, los principios que escogerían estas personas en dicha situación serían los siguientes:

- (1) El principio de las libertades. Debe existir una distribución de igual número de esquemas de libertades para todos.
- (2) El principio de diferencia. Las desigualdades económicas y sociales se permiten en tanto aseguren:
 - (a) el mayor beneficio del grupo social menos aventajado y
 - (b) el carácter abierto para todos de los cargos y posiciones en condiciones de justa igualdad de oportunidades.

Este conjunto de principios tiene un orden lexicográfico en caso de conflicto: el primero se prefiere al segundo y, dentro del segundo, la opción (a), a la opción (b). De esta manera, es posible diseñar y evaluar las instituciones que rigen en una determinada sociedad, y eso hace posible que exista cooperación entre los diferentes individuos que la componen a pesar de sus diferencias en cuanto a opinión o concepciones religiosas, políticas, filosóficas o morales.

El Perú entre 2001 y 2006

Luego de haberse celebrado casi simultáneamente cuatro elecciones en nuestro país, Alejandro Toledo se está despidiendo del gobierno con un repunte inesperado de popularidad. Los cinco años vividos bajo el partido de la «chacana» aparecen como uno de los gobiernos más exitosos en términos de administración macroeconómica. Además, en este período, las reformas democráticas iniciadas por el doctor Valentín Paniagua, cuyo gobierno restableció las bases del Estado de derecho mediante la eliminación de las trabas autoritarias, se han consolidado poco a poco.

La economía durante el gobierno de Toledo ha crecido a un ritmo promedio de 5,5 por ciento anual, en tanto que el índice del producto bruto interno per cápita ha pasado de 109,2 a 128,9 (base 100 en 1994). Adicionalmente, la tasa de inflación se ha mantenido por debajo del 4 por ciento durante su gestión. Las exportaciones, por su parte, han tenido un despegue notable y sin precedentes, hecho que se explica por el dinamismo de los minerales y los productos semiprocesados alimenticios; asimismo, el tipo de cambio se ha mantenido en equilibrio gracias a un esquema de flotación «sucia». Por estos, y otros logros en materia macroeconómica, Alejandro Toledo ha sido felicitado no solo por los empresarios más importantes de nuestro

país, sino también por empresarios extranjeros, tecnócratas y representantes de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

No obstante, Toledo exclamó perplejo hace solo un par de años: «Si Wall Street y Washington me están aplaudiendo, ¿por qué entonces no me aplaude la gente en el Perú? ¿Qué es lo que está pasando?». ¹ En aquel entonces se respondió a esta paradoja de la política social de su gobierno de la siguiente manera: «No es suficiente que estemos bien, necesitamos ver que ese 5% o 4% de crecimiento económico se sienta realmente en los bolsillos de la gente». ² Esta expresión es muy curiosa, puesto que, poco tiempo después de estas declaraciones, el Marco Macroeconómico Multianual 2006-2008, aprobado por el Consejo de Ministros el 18 de mayo de 2005, presentó un balance favorable del impacto de las políticas económicas y sociales del gobierno de Toledo sobre la equidad. Los datos que sirvieron para tal propósito se reproducen en la página siguiente (tabla 1).

Esta situación me hace recordar la que se vivió a finales del gobierno de Alberto Fujimori. Había una clara percepción de parte de los investigadores y evaluadores independientes de que las cifras de pobreza estaban «maquilladas» o «cocinadas», puesto que la población denunciaba dramáticamente su situación de extrema pobreza y, además, entidades consideradas más técnicas como el instituto Cuánto realizaban estimaciones que contrastaban notablemente con las cifras presentadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Posteriormente, con la caída del régimen de Fujimori y la consiguiente renovación de los cargos en el sector público, la cooperación francesa fue bienvenida para asesorar en el recálculo de las cifras de pobreza.

¹ Declaraciones registradas el 25 de mayo de 2004.

² Ídem.

Tabla 1. Distribución del ingreso de los hogares de 2001 a 2004

Decil	2001-IV	2002-IV	2003-IV	2004-IV
Decil I	1,27	1,30	1,60	1,73
Decil II	2,51	2,57	2,82	2,97
Decil III	3,64	3,77	3,98	4,04
Decil IV	4,91	5,05	5,25	5,11
Decil V	6,31	6,52	6,63	6,37
Decil VI	8,08	8,34	8,31	8,01
Decil VII	10,37	10,54	10,73	10,20
Decil VIII	13,59	13,85	13,98	13,16
Decil IX	19,12	19,50	19,73	19,10
Decil X	49,73	55,60	52,30	50,37
Índice de GINI	53,62	55,15	53,03	52,49

N. B.: Deciles de población ordenados desde el más pobre al más rico.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas, Marco Macroeconómico Mutianual 2006-2008 (tabla 17).

Esta acción, junto con el Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina (MECOVI),³ originó una nueva serie de estimaciones de la magnitud de la pobreza desde 1997 hasta 2000. En la actualidad, las cifras de pobreza y de extrema pobreza no son más cuestionadas. El comportamiento descrito

³ El programa MECOVI es promovido por la CEPAL, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

por estas cifras indica que la pobreza ha mostrado una leve tendencia a decrecer, en tanto que la pobreza extrema sí se ha reducido significativamente.

Sin embargo, las cifras que sí se cuestionan son las mediciones acerca de la desigualdad que han sido publicadas por el Banco Central de Reserva del Perú (Céspedes 2005) y el Ministerio de Economía y Finanzas (en el Marco Macroeconómico Multianual 2006-2008), en las que se muestra evidencia de un comportamiento a favor de la equidad durante el periodo comprendido entre 2001 y 2004 (véase para ello nuevamente la tabla 1). Una primera observación para estos datos es que solo son comparables entre sí las distribuciones de gasto de 2001 y 2002, y luego las de 2003 y 2004. Es imposible comparar, por ejemplo, una distribución de gasto de 2001 y 2004. Ello se debe a un cambio en la metodología del recojo de información de la Encuesta Nacional de Hogares en 2003. Ello se da aun a pesar de que se restrinja la comparación al cuarto trimestre de cada uno de estos años, ya que el tamaño de muestra es superior en el primer par de años (alrededor de 20 mil hogares) en comparación con el segundo par (alrededor de la cuarta parte de la anterior metodología). Este cambio ha repercutido en un incremento de la varianza de los estimadores puntuales de la pobreza y la desigualdad, y eso ha significado que el intervalo de error sea mayor en el cuarto trimestre de 2003 y 2004 que los intervalos de error observados entre los cuartos trimestres de 2001 y 2002. Por lo tanto, hay una menor precisión en la estimación de los datos de pobreza y de desigualdad de los primeros en relación con los segundos.

Adicionalmente, es necesario verificar si las curvas de Lorenz que estas distribuciones de gasto describen no se cruzan, es decir, si existe dominancia estocástica. Si estas curvas de desigualdad se cruzaran, no se puede afirmar de manera

concluyente que la desigualdad ha aumentado o disminuido entre estos años. En otras palabras, el índice de Gini no sirve como indicador para evaluar la desigualdad. Me propuse realizar esta prueba, pero me fue imposible al detectar el error más serio de los resultados mostrados en la tabla 1: la suma de cada una de las columnas de participación de gastos de los deciles no totaliza 100.⁴ Es poco probable que estos datos hayan sido arrojados por el *software* estadístico con que trabajaron en el Banco Central de Reserva del Perú.

Si se consideran las observaciones hechas, ¿es posible sostener, como lo hace el Marco Macroeconómico Multianual, que hay evidencia favorable para afirmar la existencia del llamado «chorreo» en los últimos años? La percepción de la población, de los investigadores e, incluso, del propio Toledo es que hay una agudización del problema de la desigualdad.⁵ Ello es así puesto que existe una clara desconexión entre los beneficios

⁴ De todas formas, cuando construí las respectivas curvas de Lorenz a partir de la Encuesta Nacional de Hogares, encontré que ellas se cruzaban entre 2003 y 2004.

⁵ Una observación técnica adicional, pero pertinente a la medición de la desigualdad a partir de las Encuestas Nacionales de Hogares, se encuentra en Saavedra y Díaz 1999. Estos autores afirman lo siguiente: «Las encuestas que se utilizan para hacer estudios *tienen el gran problema de no ser un buen instrumento para recoger la información de ingresos de los dueños del capital*. Este problema se encuentra en Perú y en la mayor parte de países. Sin embargo, una parte importante de la dinámica distributiva se encuentra al interior de la gran masa de perceptores que van desde el gerente de una empresa transnacional —que es, al fin y al cabo, un vendedor de su fuerza de trabajo— hasta el vendedor ambulante. La percepción que se tiene usualmente acerca de los cambios distributivos no es en base a lo que sucede a ese grupo sino que incluye a todos los perceptores de ingreso, ya sea que deriven sus ingresos del trabajo, de la renta del capital productivo o de inversiones financieras. Es en ese sentido que se dice que existe un grave problema distributivo y que además es creciente [el subrayado es nuestro]» (Saavedra y Díaz 1999: 34). Por esta razón, los análisis de distribución del ingreso deben complementarse con los datos que emita el Instituto Nacional de Estadística e Informática respecto a la distribución funcional del ingreso.

del crecimiento económico y los cambios en el bienestar de la población, hecho que se ha traducido en la baja aprobación de la administración del presidente Alejandro Toledo.

Por lo tanto, el problema que no ha podido resolver el gobierno de Toledo es la postergación de la cuestión social. Me refiero a esta en general, porque no deseo limitar la problemática al análisis del déficit de consumo de alimentos, que se utiliza generalmente para evaluar la magnitud de la pobreza, sino que deseo extenderlo también al del déficit en la capitalización del factor humano de nuestro país. Su superación permitiría obtener, eventualmente, un retorno favorable en términos de una remuneración-hora adecuada, y eso, en términos del segundo principio de Rawls, significaría preguntarnos acerca de si existe posibilidad de ascender socialmente en condiciones de igualdad de oportunidades.

Por ello, mi aproximación pretende expandir el ámbito de evaluación de la política social al tema del papel jugado por el Estado en la promoción del empleo de calidad. Esta idea se hace necesaria al entender que, a pesar de que se destina más del 65 por ciento del presupuesto de la República a las categorías de gasto social o a pesar de que este gasto ha tenido un comportamiento creciente durante los últimos cinco años, la actual administración ha fallado en promover una sociedad mas justa y equitativa en el sentido de Rawls, tal como veremos a continuación.

La política social

Según Parodi (1997), las políticas sociales son

[...] aquellas acciones que desde el Estado o con su apoyo son ejecutadas para el logro del desarrollo humano personal y, en tal sentido, no son equivalentes a los servicios sociales, que son una expresión instrumental de las políticas sociales; sino que se refieren a acciones

estratégicas en momentos y sobre aspectos cruciales de la vida del ser humano, a los cuales se puede dar atención dentro del marco de actividades de las instituciones de la sociedad. (pp. 24-25)

En el caso peruano, esta definición se ha delimitado a las acciones orientadas a la superación de la pobreza a través de la búsqueda de igualdad de oportunidades.

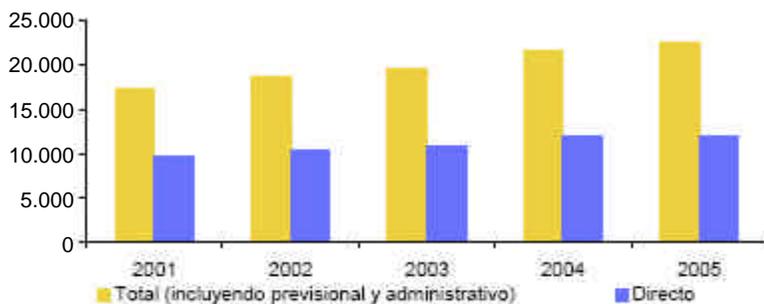
La forma concreta en que estas acciones se materializan se manifiesta en la parte del presupuesto público que se destina al gasto social. Este último se dirige a dos fines: en primer lugar, al gasto en acciones orientadas a la formación de capital humano en sus dos componentes principales, la salud y la educación, a fin de que, con ello, las personas puedan generar capacidades que posibiliten la generación propia de ingresos al insertarse en el mercado laboral; y, en segundo lugar, a las acciones de tipo asistencial, orientadas a la provisión de medios de vida a la población que vive en pobreza extrema y que eventualmente está impedida de trabajar.

Estos conceptos guardan correspondencia con las definiciones operativas adoptadas por el Ministerio de Economía y Finanzas para el manejo del gasto social. En efecto, el gasto público social es el porcentaje del presupuesto invertido en las acciones públicas dirigidas a los diferentes sectores sociales del país y su objetivo es desarrollar capacidades básicas en las personas e indispensables para lograr una vida digna, sana, creativa y productiva. En ese sentido, se entiende que, a pesar de que se le llama «gasto» al gasto social, estamos hablando, en realidad, de una «inversión» social. El gasto social directo es el gasto que excluye los gastos administrativos y obligaciones provisionales, es decir, el que mide la capacidad real de ejecución en la producción de bienes y servicios sociales. Dentro de este último concepto es importante resaltar que existe el gasto social directo con prioridad 1, que está constituido por los programas sociales prioritarios. Estos cuentan con una protección

presupuestaria especial que abarca los programas de asistencia alimentaria.

Según el reciente informe preelectoral de la Administración para el periodo comprendido entre 2001 y 2006, publicado por la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas, el gasto social ha tenido un comportamiento positivo. De hecho, ha crecido no solo en su monto global, sino también en la parte que corresponde al gasto social directo. En términos macroeconómicos, el gasto social público ha pasado del 7,9 por ciento en el 2000 al 9,2 por ciento en el 2005 (UNICEF 2006: 9). No obstante, este crecimiento se ha concentrado básicamente en el rubro remuneraciones, puesto que el gasto corriente por este concepto se ha incrementado en 90,4 por ciento entre 2000 y 2005. Esta situación se ha dado como un claro reflejo de la duplicación del gasto en personal y obligaciones sociales, que ha pasado, en el mismo periodo, de 6.300 millones a 12.500 millones de nuevos soles (UNICEF 2006: 8).

Evolución del gasto social total y directo (miles de soles de 2001)



Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas.
Elaboración: Presidencia del Consejo de Ministros 2006.

La acumulación de capital humano

En el período comprendido entre 2000 y 2005, el gasto en educación ha pasado del 2,8 al 3,1 por ciento del producto bruto interno, mientras que el gasto en salud ha pasado del 1,2 al 1,4 por ciento de aquel. En términos absolutos, el gasto por habitante en educación ha pasado de 203 a 278 nuevos soles, en tanto que el gasto en salud se ha incrementado de 86 a 131 nuevos soles. Ello significa que la tendencia de gasto en ambos componentes ha sido creciente, hecho que involucra un compromiso en cumplir el objetivo propuesto de contribuir a la acumulación de capital humano. Asimismo, ello guardaría correspondencia con la justificación de la intervención del Estado como instrumento para trasladar las compensaciones de las ganancias del sector privado hacia los menos aventajados, tal como indica el segundo principio de Rawls. Sin embargo, los resultados asociados a este mayor gasto indican que no necesariamente existe una mayor efectividad de este.

La educación

En relación con el gasto en educación, los resultados muestran, en primer lugar, dos cosas: si bien la cobertura se ha incrementado al punto brindar servicio educativo a más del 80 por ciento de la población en edad de estudiar, este logro se ha obtenido a costa de la calidad.⁶ No obstante, no contamos con información acerca de la evolución de este indicador, puesto que los lamentables resultados de rendimiento escolar del 2001 en la evaluación el proyecto Program for International

⁶ Parece ser que las escuelas tienen, más bien, un impacto redistributivo importante, por cuanto se convierten en vehículos para proveer los servicios alimentarios de otros programas sociales. Con ello se garantiza una mayor asistencia neta a la escuela pero no una mayor calidad en la provisión del servicio educativo.

Student Assessment (PISA), dirigido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), mostraron que el Perú se ubicaba en el último lugar de los países seleccionados. Este hecho inhibió de tomar la decisión política de evaluar y tomar las decisiones correctivas pertinentes para mejorar la política educativa, y eso se constata con el incumplimiento de una meta fundamental de la política 12 del Acuerdo Nacional: implementar un sistema de evaluación de la calidad educativa en el país.⁷

El programa Crecer con Calidad y Equidad en el Rendimiento (CRECER, 1996 y 1998), y la Evaluación Nacional del Rendimiento Escolar del 2001 ofrecieron algunos resultados interesantes para guiar la efectividad de las políticas públicas en educación en el futuro. Estas evaluaciones demostraron que las competencias en matemática y lenguaje de los alumnos estaban altamente correlacionadas y se relacionaban directamente con el nivel socioeconómico del departamento de donde provenían los alumnos evaluados. Eran mayores los puntajes allí donde los alumnos provenían de un colegio privado en vez de uno público y también allí donde los alumnos provenían de una zona urbana en lugar de una rural (UNICEF 2006: 41).

Debido a este magro comportamiento de la política educativa es probable que los jóvenes tengan una menor rentabilidad en términos de su inserción en el mercado laboral. Este hecho traerá como consecuencia, en tanto no se corrija la calidad del gasto en educación, presiones permanentes a favor de la desigualdad de los ingresos de la población.

⁷ Existe la hipótesis de que la sindicalización de los profesores tiene un impacto negativo en el rendimiento escolar y en el esfuerzo de estos al proveer el servicio educativo. Sin embargo, esta hipótesis no ha encontrado base empírica según un reciente estudio de Zegarra y Ravina (2002).

La salud

Respecto al componente del gasto social en salud, las investigaciones y evaluaciones de los economistas han sido muy pocas y se han dado en condición de consultorías realizadas para el Estado. Estas se han dirigido, básicamente, a la exploración de los resultados de algunos cuantos programas de salud con enfoque nutricional. Cabe destacar que realizar una evaluación de este componente tiene algunas restricciones naturales importantes, ya que los resultados de determinadas acciones del sector público en este campo se relacionan con problemas como la tasa de mortalidad infantil o la esperanza de vida, entre otros, y solo tienen resultados en el mediano y largo plazo.⁸ Por esta razón, las políticas sociales orientadas a la provisión de la salud han tenido como prioridad el incremento de su cobertura mediante la eliminación de las barreras económicas a la entrada de la población más pobre. Este objetivo llevó a implementar, en 1997 y 1998, el seguro escolar gratuito y el seguro materno infantil. Algunas evaluaciones recientes muestran ciertos problemas de inequidad y filtración en el acceso a los servicios de salud, a pesar de la naturaleza con que fueron concebidos estos seguros (Jaramillo y Parodi 2004). Es probable, sin embargo, que estas ineficiencias no se deban necesariamente a la oferta del sistema sino, más bien, a factores culturales que impregnan a la población que debe demandarlas. En todo caso, estos seguros no han sido modificados estructuralmente a favor de los pobres durante la administración de Toledo.

⁸ El reciente informe de la UNICEF evita realizar un análisis sobre el impacto del gasto social sobre las elevadas tasas de mortalidad materno e infantil, dado que son problemas atacados con estrategias de mediano y largo plazo. Sin embargo, el *ranking* de problemas de salud de nuestro país los muestra como los más importantes (Comisión Económica Para América Latina 2005: 47, tabla 5). Es preciso, por lo tanto, profundizar en el diseño de una estrategia de análisis del impacto del gasto social en estos. Este objetivo escapa a los límites de este artículo.

En ese sentido, Enrique Vásquez (2004) hace un análisis institucional del gasto en salud durante los primeros años del gobierno de Toledo y concluye que este no ha tenido un cambio sustancial en sus principales políticas respecto a las heredadas del gobierno de Alberto Fujimori. Muestra así una especial preocupación por el hecho de que algunos programas nutricionales orientados a la población infantil hayan sido trasladados del Ministerio de Salud al Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Humano, excepto la facultad de formular su componente técnico del programa y ejercer su supervisión. Este hecho provoca una fragmentación del sector salud y reduce su eficacia en el campo.

La provisión de alimentos

Varios estudios realizados sobre las políticas de provisión de alimentos del Estado han probado tener una extensa cobertura, aunque muchos errores de focalización. De hecho, las críticas de los evaluadores se han dirigido a este punto y han evidenciado que existe una población que, no siendo pobre, se filtra en los programas y accede a estos; otra que está subcubierta, porque siendo pobre no se beneficia del programa; y, finalmente, otra más que se beneficia de programas en superposición, es decir, que calificando como pobre recibe el mismo producto o similar de varios programas a la vez. Este hecho habría repercutido en un mal gasto de los escasos recursos del Estado. Los datos que dan cuenta de este tipo de problemas son elocuentes.

A pesar de la popularidad actual de este tipo de estimaciones, no se deben perder de vista, antes de calcular otro tipo de filtraciones o subcoberturas como las de los impuestos que dejan de pagar las grandes empresas mineras y transnacionales

Tabla 2. Errores de focalización de los programas de asistencia alimentaria

POBLACIÓN OBJETIVO	POBRES		POBRES EXTREMOS	
	Filtración	Subcobertura	Filtración	Subcobertura
Alimentación escolar	23,28	89,05	54,24	86,62
Desayuno escolar	24,55	43,21	47,12	30,66
Alimentación y desayuno escolar	24,20	66,41	47,84	53,48
Comedor infantil	45,01	97,30	59,25	96,56
Guaguaguasi			73,47	98,49
Vaso de Leche	39,99	43,06	69,87	49,94
Comedor popular	29,75	89,01	80,70	94,40
Programa de complementación alimentaria			62,28	98,31
Canasta alimentaria (PANFAR)			54,6	99,2

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2001 (IV).

Elaboración: GRADE

que operan en nuestro país,⁹ tanto la naturaleza dinámica de la pobreza como el concepto operativo de pobreza a partir del cual se realizan este tipo de cálculos. Estos factores determinan tomar prudente reserva al momento de considerar los datos que ellos arrojan.

Respecto al primero, Chacaltana escribió un interesante artículo (2003) en el que reveló dos cuestiones fundamentales. La primera fue que la pobreza era un fenómeno temporal o

⁹ Revisar, en este mismo libro, el artículo de Cynthia Zavalla, en el que se observa, por ejemplo, que las exoneraciones tributarias sobrepasarían los tres mil millones solo en el presente año.

eventual y la segunda, que dependía, en el área urbana, de la falta de empleo y, en el área rural, de los *shocks* adversos de la naturaleza. En otras palabras, puede suceder que, en un determinado periodo inicial, el encuestador encuentre que la familia que entrevista tiene un nivel de consumo por encima de la norma gracias a que recibió una donación especial, a que el hijo o la madre encontraron un «cachuelo», o a que tuvieron una buena cosecha, pero que el mismo encuestador encuentre, en un periodo posterior, que esta misma familia se encuentra en condiciones de bienestar adversas, debido a un cambio en la focalización geográfica de un programa gubernamental, al hecho de que el hijo o la madre perdieran su empleo eventual, o quizás a una «helada» que perjudicó seriamente sus cultivos y les quitó la posibilidad de tener su ingreso esperado para ese periodo.

De esta manera, se demuestra que la pobreza es un fenómeno de naturaleza móvil. No es estacionaria sino, más bien,

Tabla 3. Dinámica de la pobreza en porcentajes para el período 1998-2001

Duración de la situación de pobreza	Área de residencia			Total
	Lima	Urbana	Rural	
Al menos un año pobre	55	52	86	68
Cuatro años	8	13	41	25
Tres años	10	12	17	14
Dos años	15	11	16	14
Un año	22	16	12	15
Ningún año	45	48	14	32
Total	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (base de datos panel).

Elaboración: Chacaltana 2003.

dinámica. La pobreza «no era como la imaginábamos», declara Chacaltana (2003). Hay un grupo importante de personas que, durante el periodo comprendido entre 1998 y 2001, solo fueron pobres al menos durante un año (68 por ciento), en tanto que las que no fueron pobres durante ese periodo sumaron una cantidad menor (32 por ciento). De acuerdo con el mismo artículo, ello se debe a la vulnerabilidad de las familias a caer en situación pobreza. En Lima, este problema está asociado a la pérdida de un empleo, por lo general eventual, mientras que, en el área rural, a los desastres naturales. Según Chacaltana, las políticas sociales deberían orientarse a crear sistemas de seguridad para prevenir o contrarrestar las consecuencias negativas de los *shocks* a los que la población se ve expuesta. Sin embargo, parece ser que diseñar e implementar una estrategia como la recomendada parece ser menos factible que viabilizar un nuevo programa de entrega de alimentos o, en su forma más evolucionada, un programa como Juntos.

Una cuestión asociada a este tema es el hecho de que el Estado utiliza un concepto *minimalista* de pobreza al no poder viabilizar programas que contengan definiciones más elaboradas pero más reales y eficaces, ya que, al final de cuentas, la pobreza es un concepto complejo y multidimensional. Desde esta perspectiva, la pobreza se reduce a la medición de un déficit de consumo, pero no se incorporan otras dimensiones que son igualmente relevantes. Con ello se construye una herramienta de focalización territorial como el Mapa de Pobreza o de Asignación de Recursos del Ministerio de Economía y Finanzas, que permite apuntar hacia los distritos que concentran mayor grado de pobreza. Al llegar a la localidad, las necesidades operativas hacen que se identifiquen las familias beneficiarias a partir de determinados criterios de focalización y así se provee el servicio.

Quiero en este punto cuestionar esta visión, que conceptualiza el problema de la pobreza como un déficit de consumo respecto a un determinado nivel normativo y precisar cómo ello repercute en la supuesta valoración del concepto de filtración a la hora de evaluar el grado de éxito en la focalización de los programas sociales. Mi propuesta en concreto es que, desde el punto de vista teórico, es imposible que existan errores de filtración en la focalización de los programas sociales. Tomemos el caso de una familia cuya línea de pobreza asociada al dominio geográfico es de 200 nuevos soles por miembro. En una primera evaluación de los niveles de vida, esta familia se considera pobre porque efectivamente su respectivo nivel de consumo está por debajo del nivel estipulado. Sin embargo, en una nueva medición, una cuestión favorable y transitoria hace que el consumo de esta familia supere la línea de pobreza por la suma exacta de un nuevo sol. Si esta familia sigue recibiendo la ayuda del programa Vaso de Leche, por ejemplo, ¿existe un error de focalización en esta familia? o, dicho de otra manera, ¿se están malgastando recursos del Estado al proveerle acceso a este programa? Está claro que no, puesto que el problema fundamental de esta familia, su precariedad o su propensión a ser pobre es muy alta.

Esta situación puede ser más difícil de evaluar si es que, gracias al acceso al programa Vaso de Leche, esta familia está superando la frontera del consumo mínimo normativo en el momento que se hizo la medición. En efecto, si el valor de la cantidad de leche que se transfiere a esta familia hiciese que su consumo supere la línea de pobreza, ello significaría que, de acuerdo con la teoría de los errores de focalización, esta familia sea retirada del padrón de beneficiarios del programa. No obstante, ello sometería nuevamente a la familia a un nuevo periodo de pobreza y, por lo tanto, sería necesario que vuelva a reclamar su derecho a ser su beneficiario. Esta situación es

un bucle realmente irrisorio, puesto que implica que las condiciones lógicas de inclusión y exclusión del programa resulten en un error circular y generen el irremediable malestar de los afectados.

Finalmente, ¿es teóricamente probable que exista un error de focalización por filtración en el caso de una persona o familia no pobre? Supongamos, primero, que la persona en cuestión tiene un nivel de ingreso insuficiente, es decir, es pobre. Esta persona tiene a su disposición el producto que le provee el programa social a un precio próximo a cero, en tanto que, en el otro extremo, tenemos el mismo producto pero con una calidad superior y, por lo tanto, un precio más alto.¹⁰ Si de pronto aumentara de manera considerable el nivel de ingreso de esta persona, pero se mantuvieran los precios de ambos productos sustitutos constantes, ella consumiría más del producto con mayor calidad que del provisto por el programa social. En otras palabras, ocurriría un proceso de autoselección para incluirse o excluirse del programa ante cambios en el nivel de ingreso positivo de la persona. Hay que destacar, en esta discusión, el hecho de que la persona en cuestión debe percibir que su nuevo nivel de ingreso será constante o estable en el futuro para que el cambio en su patrón de consumo se realice de manera consecuente.

Concluyo, entonces, que es injusto que una buena parte de la población sea clasificada por diversos estudios como «error de focalización» en la categoría de filtración (error de tipo II). A menos que se considere que es tal la calidad de los productos y servicios provistos a través de los programas como el

¹⁰ Este es un supuesto central de la discusión teórica. Probablemente, algún lector, operador de algún programa social, se sienta mal aludido por la calificación a priori de los productos o servicios del Estado como de mala calidad. Sin embargo, y lamentablemente, esta es una percepción generalizada. Atrás quedaron los años en que los servicios provistos por el Estado se percibían como de altísima calidad.

Vaso de Leche y los comedores populares, entre otros, que las personas del decil más alto se autoseleccionen como beneficiarios de ellos. En la práctica, este «error de focalización» puede suceder cuando los operadores del programa (que suponemos no pobres) comparten un almuerzo o un eventual desayuno en determinadas fechas especiales con los beneficiarios del programa, pero esto no cabría identificarse como un malgasto oneroso de los recursos del Estado. No obstante, cabe preguntarse legítimamente por qué es que algunas familias de los deciles más altos se reportan como beneficiarias de estos programas cuando son entrevistadas por la Encuesta Nacional de Hogares. A este respecto es necesaria una mayor investigación de este fenómeno, quizás con técnicas e instrumentos cualitativos que puedan explicar algo teóricamente imposible.¹¹

En la línea de la anterior conclusión preferiría adoptar una aproximación que clasifique a la población según franjas que representen múltiplos de la canasta básica normativa. Según este enfoque operativo, el paso del estado de pobreza al de no pobreza, o viceversa, no sería una cuestión binaria sino, mas bien, una cuestión de grado. Obviamente, el problema en este enfoque es determinar cuál es el patrón que establecería la gradación y, más aún, llegar a un acuerdo en relación con los criterios objetivos según los cuales se determine a partir de qué

¹¹ Un problema de filtración distinto, que no se puede medir a través de las encuestas de hogares, es el monto de ingresos obtenido gracias a un uso corrupto de los programas alimentarios. Ello está asociado con la falta de delimitación de responsabilidades y la falta de procedimientos normados de asignación de recursos que otorgan incentivos a la formación de «mafias» entre los dirigentes de programas como el Vaso de Leche y sus respectivos proveedores de insumos. Ellos realizan acuerdos económicos por encima de la autoridad municipal y la ley, filtrando los recursos del programa social hacia los no pobres de una manera muy distinta a como se pretende medir a través de las encuestas nacionales de hogares (Instituto Nacional de Salud 2003: 1-36).

grado una persona o familia ya no será considerada como pobre o como no pobre. Reducir la operatividad al indicador del ingreso haría posible establecer una graduación de ingresos a partir de la cual los bienes provistos por la política social se consideren como inferiores y, por lo tanto, se sustituyen por sus equivalentes en el sector privado. Sin embargo, este es un trabajo que considero necesario profundizar en un estudio posterior.

Desde la perspectiva concebida, se puede establecer que en una determinada franja del patrón graduado entre la pobreza y la no pobreza se encuentra la población a la cual pretendemos impactar con los programas sociales alimentarios. Nuestro objetivo, por lo tanto, no será medir errores de focalización de filtración, ya que la población puede seguir empobrecida al pertenecer a la franja crítica, en la cual se podrá definir su real superación del problema o su permanencia en ella. Yo calificaría a estos supuestos errores de destino de gasto por filtración como *focalización preventiva* o *focalización de protección* del pobre, sin que ello implique un malgasto de los recursos del Estado.¹² Por lo tanto, la principal preocupación de los diseñadores e implementadores de políticas sociales será descubrir cuál es el mecanismo que realmente permitirá ascender a la población hacia una situación de no pobreza, independientemente de si demos o no en el blanco. Este mecanismo es, en mi opinión, el acceso al empleo, y no cualquier tipo de empleo sino un empleo de calidad.

¹² Una crítica similar se puede hacer en el caso del supuesto problema de superposición de programas. Sin embargo, nuestro objetivo en el presente artículo no es abordar esta cuestión. El único problema remanente de la teoría de errores de focalización sería la subcobertura, que tiene relación con la falta de cobertura de los programas sociales. Ello pasa por las necesidades de financiamiento de tal cobertura adicional a través de una mayor recaudación en las clases más acaudaladas.

El empleo

¿Es el empleo un componente que debería evaluarse en la gestión de la política social? Según la actual concepción de la política social del Estado, no lo es. No obstante, descartar esta variable como un factor clave que debiera ser promovido dentro de la política social tiene resultados adversos para el bienestar de la familia. Recordemos que fue precisamente el problema del empleo el utilizado como «caballito de batalla» durante la contienda electoral de 2000 y 2001. «Toledo, más trabajo» decía el eslogan de su campaña. En este sentido, la población asimiló la idea de que Alejandro Toledo iba a manejar adecuadamente la macroeconomía que el gobierno de Alberto Fujimori le iba a heredar y que, sobre la base de ello, iba a construir un gobierno de «todas las sangres». Por lo tanto, el resultado de las elecciones a favor de Toledo indicaba la aceptación racional de esta propuesta: más trabajo. Pero ¿por qué esta propuesta caló hondo en la población?

Cuando Fujimori inició su gobierno, el principal problema que aquejaba a la población era la hiperinflación heredada del gobierno de Alan García. Luego de un exitoso plan de estabilización de la economía que logró disminuir este problema, el principal problema que manifestaba la opinión pública al término del gobierno de Fujimori era la falta de empleo. Pero ¿por qué se hablaba de falta de empleo si las estadísticas nacionales mostraban que la tasa de desempleo nunca había superado el 10 por ciento, ya que hubo una importante creación de empleos en el sector privado durante los noventa? La respuesta se encuentra en que los empleos que se generaron en ese periodo se concentraban básicamente en la categoría de empleo informal (sea en cualquiera de sus dos concepciones, tradicional o legalista), es decir, en el empleo «malo», sin beneficios sociales, de corta duración, con poca estabilidad y sin

posibilidades claras de avance a través del aprendizaje. Este tipo de empleo había aumentado tanto como proporción del empleo total como en términos absolutos, y se alojaba principalmente en el sector microempresarial (Saavedra 1998).

De acuerdo con Saavedra (1998), el impacto de las reformas estructurales de principios de los noventa fue nulo en términos de conseguir menores niveles de informalidad e ingresos promedio mayores. Había más empleo, pero este era de mala calidad para importantes grupos sociales (jóvenes y adultos por encima de los 40 años). Se daba, por lo tanto, una crisis de expectativas respecto a la esperada dinamización del empleo: el empleo de calidad. Dado que ello no ocurrió, la población no consideró que la nueva oferta de empleos calificara para ser llamada así. Por lo tanto, la opinión pública tenía razones para decir que, efectivamente, el principal problema de fines de los noventa era la falta de empleo.

La pregunta de rigor es, entonces, ¿promovió el gobierno de Toledo el empleo de calidad? En realidad, no lo hizo. De hecho, el problema del subempleo ha alcanzado al 40,9 por ciento de la población económicamente activa de Lima metropolitana en el tercer trimestre de 2005, mientras que en 2001, durante el mismo periodo, alcanzó al 41,7 por ciento. Si el grado de informalidad en 1990 alcanzaba al 57,1 por ciento de la población económicamente activa, este ha alcanzado, en el 2004, al 62,3 por ciento. Por su parte, si se indaga sobre el comportamiento del subempleo por ingresos, se podrá apreciar que, en el mismo periodo, este ha aumentado de 30 a 32,5 por ciento (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, *Tríptico de indicadores laborales*, febrero de 2006 y febrero de 2003). Ello significa que hoy tenemos un poco más de limeños con poca capacidad para cubrir un ingreso laboralmente deseable. Desde este punto de vista, asistimos a la persistencia de la crisis de expectativas del peruano promedio en relación con conseguir un

empleo adecuado. El eje de vida de los peruanos ya no se toma a partir del concepto de empleo sino, más bien, a partir del concepto de «cachueleo».

Un problema adicional es el observado en la tabla 4, en la que se resumen los cambios en los componentes del ingreso de las familias. Allí se muestra con claridad que los ingresos laborales han caído en alrededor del 10,3 por ciento. Sin embargo, no solo ha caído esta clase de ingresos sino, también, los ingresos por cuenta de las rentas de la propiedad y otros ingresos. En contraste, aparece el importante incremento de otros componentes pertenecientes a las transferencias corrientes. Ello involucra las que realizan el Estado o los hogares más pudientes hacia la población menos favorecida (donaciones) y las que vienen del extranjero, es decir, las remesas. Este último punto será tocado un poco más adelante.

Además de la caída de los ingresos devenidos del factor trabajo, se ha encontrado evidencia estadística robusta de que la curva de oferta de horas hombre del trabajador peruano tiene pendiente negativa, es decir, que ante una caída de la remuneración promedio hora se ofrecen más horas para equilibrar el ingreso permanente total (Yamada 2005). Esta situación tiene efectos perniciosos en otras dimensiones del bienestar de las familias peruanas (salud, estabilidad familiar, etcétera), ya que estas disfrutaban menos de su ocio y, por lo tanto, se vuelven menos productivas. Yamada (2005) estima que, para el 2002, el 33,4 por ciento de los trabajadores laboraron jornadas de más de 60 horas semanales, en tanto que el 18,5 por ciento trabajó en jornadas de más de 70 horas. ¿Es este el tipo de empleo que deseaban los electores que sufragaron el 2001 a favor de la promesa de «más trabajo» ofrecida por Alejandro Toledo? Seguro que no.

Tabla 4
Lima metropolitana. Ingreso familiar mensual promedio según fuente
(en nuevos soles del tercer trimestre de 2004) para 2001 y 2004

Tipo de ingreso	En nuevos soles	Participación (en %)	En nuevos soles	Participación (en %)	Variación (en %)
Ingreso laboral	1851	83,5	1661	81,8	-10,3
Ingreso no laboral	365	16,5	370	18,2	1,6
Transferencias corrientes	222	10,0	309	15,2	39,3
Del extranjero	32	1,4	54	2,6	67,5
Del país	190	8,6	255	12,6	34,5
Rentas de la propiedad	84	3,8	44	2,2	-47,6
Otros ingresos	59	2,7	18	0,9	-70,2
Ingreso total	2216	100,0	2031	100,0	-8,3

Fuente: Encuesta de Hogares Especializada en Niveles de Empleo e Ingresos, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
 Elaboración: Programa de Estadísticas y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

El gobierno de Toledo ha respondido a esta situación a través de la publicación del reciente informe preelectoral preparado por la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas, en el que se hace un deslinde explícito sobre este asunto. A continuación el texto en cuestión:

[...] es indispensable concentrar esfuerzos en el objetivo de pleno empleo; *es un empeño difícil de lograr* y es quizá nuestro principal desafío y motivación para *mantener políticas coherentes por periodos prolongados*. Es importante señalar, sin embargo, que la generación de empleo adecuado *no es una responsabilidad directa del Estado*, el desafío de *alcanzar empleos adecuados sí se encuentra asociado con políticas nacionales en las que el Estado tiene un rol importante que cumplir como la educación, el desarrollo de oportunidades y capacidades, la organización de la población en el territorio y el mantenimiento de activos públicos útiles* [la cursiva es nuestra]. (Presidencia del Consejo de Ministros 2006: 5)

En otras palabras, el actual gobierno ha concebido que el papel del Estado ha sido el de abandonar explícitamente el diseño y aplicación de políticas que promuevan la creación de empleos con mayor calidad.¹³ No obstante, al constatar que existe un elevado déficit de consumo en las familias pobres, este gobierno ha precisado que solo se limitará a resolver aspectos relacionados con la salud, la nutrición y la educación a través de la provisión de alimentos entre estas familias. Esta estrategia buscaría en el fondo evitar «que ocurran daños en las capacidades humanas» durante un *periodo de transición* hasta que se consoliden organizaciones locales en las que se puedan

¹³ Curiosamente, el ProJoven es el único programa social con enfoque en la promoción del empleo que ha tenido sucesivas evaluaciones favorables realizadas por reconocidos investigadores de nuestro medio (Ñopo y otros 2002). Actualmente, este programa se estaría ahogado por ineficiencias políticas introducidas por la actual administración del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, con lo cual se consolida la vocación antipobre de la lucha contra la pobreza de las políticas sociales del actual gobierno.

implementar estrategias de desarrollo que generen el empleo que tanto se necesita.

Dos cuestiones nos preocupan de la anterior declaración. En primer lugar, el hecho de que el gobierno de Toledo ha escogido explícitamente promover la ruta crecimiento-recaudación-gasto en la lucha contra la pobreza en detrimento de la ruta crecimiento-empleo-bienestar, y eso nos lleva a la conclusión de que Toledo no solo incumplió su promesa electoral fundamental, sino que también decidió no seguir la ruta de creación de valor y riqueza a través del empleo y, de este modo, postergó el desarrollo humano de la población peruana. Habría sido más saludable pensar que se iba a atacar a la pobreza por ambos frentes, de manera complementaria, puesto que el incremento de la recaudación —sobre todo por parte del capital— es una necesidad prioritaria. Pero ello no fue así. En buena cuenta, se ha escogido un modelo de crecimiento económico no propobre. Cualquier economista recién graduado podría dar cuenta de que la mejor ruta de crecimiento sería apostar por la creación de valor mediante el empleo en aquellos sectores productivos en los que el país tenga ventajas competitivas. Este objetivo haría necesario que el Estado promoviera de manera central la inversión privada con el objetivo de que esta pueda absorber la mano de obra existente. No obstante, esta opción no ha sido abierta.

En segundo lugar, la eventualidad a la que se ha dejado los probables beneficios futuros de este modelo. Se habla de un periodo de transición durante el cual se proveerá de alimentos (básicamente) a la población que tiene un déficit de consumo (es decir, aquella que se encuentra en pobreza extrema) hasta que se desarrollen capacidades organizativas locales en las que puedan tener éxito estrategias de desarrollo que generaran empleo futuro. La pregunta es la siguiente: ¿de cuánto tiempo estamos hablando? Desde que el gobierno de

Fujimori inaugurara la organización modelo para combatir la pobreza —el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES)—, sobre la base de un enfoque de focalización orientado por la demanda de núcleos ejecutores organizados, han pasado alrededor de 15 años. No obstante, la pobreza no ha disminuido significativamente. ¿Cuánto tiempo más es necesario? Una técnica para ayudarnos a obtener una respuesta más concreta sobre cuánto tiempo tardará una persona en cruzar la línea de pobreza es utilizar una relación propuesta por Kanbur y construida, precisamente, bajo el supuesto de que los beneficios del crecimiento gotearán sobre los pobres y no habrá cambios en la distribución (Chacaltana 1994). La relación propuesta es la siguiente:

$$T = [\ln(z / y^*)] / [\ln(1 + g)], \text{ donde:}$$

- T : tiempo en años
- z : línea de pobreza
- y* : ingreso promedio de los pobres
- g : tasa anual de crecimiento del producto per cápita

Tomemos el caso de los pobres y los pobres extremos de Lima metropolitana en 2001, es decir, aquellos que Toledo recibió al comenzar su gobierno. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares de ese año, el gasto promedio de los pobres no extremos fue de 201,60 nuevos soles, mientras que el gasto promedio de los pobres extremos fue de 105,47 nuevos soles. Si se considera que la tasa de crecimiento per cápita promedio durante los primeros cuatro años del gobierno de Toledo fue de alrededor del 2 por ciento y que los cambios distributivos son poco significativos, se puede afirmar lo siguiente: (i) un pobre no extremo promedio se demoraría alrededor de 13 años

para rebasar la línea de pobreza, (ii) mientras que un pobre extremo se tomaría 7 años para superar su respectiva línea de pobreza extrema y otros 39 años para escapar totalmente de la situación de pobreza. En otros términos, un pobre extremo promedio en Lima metropolitana necesitaría esperar, en total, 46 años para convertirse en no pobre, y eso solo ocurriría si se asume que la distribución de los beneficios del crecimiento económico es equitativa para los pobres, supuesto que, en buena cuenta, es muy difícil de aceptar. Ello significa que las estimaciones hechas sobre la base de la propuesta de Kanbur estarían subestimadas.

En realidad, no es novedad que ese concepto de «sacrificarse ahora que más adelante las cosas serán mejor» haya tenido un profundo impacto en cómo se han diseñado y aplicado las políticas públicas locales. Se trata de una reafirmación de las viejas teorías desarrollistas del Banco Mundial según las cuales el crecimiento económico hará caer en un futuro no muy lejano un goteo a favor de los pobres. Quienes discutieron, por primera vez, esta idea abordaban, en el fondo, el famoso teorema de la U invertida de Kuznets, en cuyo modelo se hace necesario primero promover el crecimiento para luego preocuparse por los problemas del incremento de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, en ningún caso se plantea cuál es el horizonte de tiempo necesario para cumplir con los resultados esperados. Se habla, por ello, de procesos de mediano o largo plazo, y eso políticamente se traduce en elaborar una justificación del modelo de sacrificarse ahora para ver resultados positivos mañana. Keynes habría afirmado que «en el largo plazo, todos estamos muertos». No obstante, la paradoja de esta historia es que las capas o deciles superiores de ingreso ven resultados positivos hoy y también mañana.

Sobre la naturaleza de la política social

La anterior discusión nos lleva a una tarea de crítica más abstracta. ¿Cuál es el concepto de pobreza que manejamos para diseñar las diferentes políticas sociales que, en nuestro caso, se limitan fundamentalmente a los programas de ayuda alimentaria? La rama que define operativamente el concepto de pobreza en nuestro país es la objetiva y, dentro de ella, se escoge utilizar el indicador de consumo en vez del de ingreso, puesto que este último tiene problemas de estabilidad en el tiempo y de subvaluación¹⁴ durante la encuesta. No obstante, los problemas de subreporte no son exclusivos de las preguntas relacionadas con ingresos, ya que las preguntas relacionadas con el consumo tienen que ver con la capacidad de recordación de compras, que muchas veces pueden omitir algunos productos que por la inexistencia de la pregunta no se recogen como dato.¹⁵ Otra situación también se relaciona con el hecho de que el consumo puede ser financiado por la venta de algún activo de la familia, hecho que, aunque puede no perjudicar el nivel de consumo, si afecta el nivel de capital. Finalmente, ¿qué decir acerca de gastos que pueden expandirse exponencialmente pero que no se reflejan necesariamente en un mayor nivel de bienestar? Es el caso de los incrementos de gastos por causa de una enfermedad. Ellos pueden inflar el gasto de manera

¹⁴ Asimismo, se usa, para lo mismo, el término «subreportado», en una terminología más técnica.

¹⁵ Uno de los casos emblemáticos en este sentido es el de las preguntas en especies para la cocina que se hace al ama de casa. Si se realiza en una primera oportunidad como pregunta global y luego de manera desagregada, se apreciara que esta ultima forma obtendrá una contabilidad del gasto superior. Lo mismo ocurre con otros componentes del consumo como el gasto en útiles escolares. La contabilidad del gasto de las respuestas a preguntas desagregadas es superior a la que se obtiene al formular una sola pregunta global.

importante y traducirse en que la familia incrementó su nivel de bienestar. Sin embargo, esta percepción es, a todas luces, un contrasentido.

Mi opinión, por lo tanto, es que la elección del indicador de consumo o del ingreso depende de cuáles son los objetivos del investigador, evaluador o implementador de políticas. Así se explica la forma en que se diagnostica la pobreza en el caso peruano, ya que el gobierno la concibe como un problema de consumo, básicamente de alimentos; y, por lo tanto, las políticas sociales que aplica siguen esa orientación. En contraste, si se analizara el problema de la pobreza desde la perspectiva del ingreso, inmediatamente se vería que los componentes con los cuales se tendría que trabajar serían otros y que las políticas que deberían diseñarse e implementarse también.¹⁶ En efecto, el ingreso total de una familia se compone, en primer lugar, de ingresos por cuenta del trabajo dependiente e independiente. Como se puede apreciar, la conexión entre el estudio de la pobreza y el problema del empleo es inmediata. Esta consideración facilitaría el diseño e implementación de políticas sociales que refuerzan la conexión entre el crecimiento y el bienestar con un enfoque propobre. Otro componente importante sobre el cual se diseñarían políticas específicas son los ingresos por autoconsumo y autosuministro. Hace algunos años realice un estudio que prestaba atención a este componente, precisamente porque este fue el único que contribuyó a disminuir la desigualdad durante los noventa, no solo durante la época de apogeo económico inicial sino, también, durante la recesión a fines de los noventa (Mauro 2001). Un componente del cual no se ha explorado que políticas pueden diseñarse para favorecer a los pobres es el que toma en cuenta las rentas y alquileres.

¹⁶ Este contraste de ideas y su impacto en el diseño de políticas públicas ya fueron señalados por Kanbur y Squire (1999).

Definitivamente, los estudios de microfinanzas pueden ser robustecidos por esta aproximación. Finalmente, tenemos los ingresos por transferencias extraordinarias y las no extraordinarias (donaciones). Este componente recién se está estudiando pero de manera incompleta, puesto que solo se ha considerado, por una parte, las remesas llegadas del exterior y, por la otra, las donaciones realizadas por el Estado.

En resumen, diagnosticar la pobreza desde los ingresos implicaría diseñar políticas sociales propobres. Ello permitiría robustecer la relación crecimiento-empleo-bienestar y, en ese sentido, posibilitaría hacer del empleo un mecanismo eficaz para traducir los beneficios del crecimiento en un mayor bienestar. Hasta ahora, el gobierno y diversos investigadores han asumido la pobreza como un problema de falta de consumo, y eso ha llevado a construir una política social pasiva y transitoria (con horizonte poco claro o demasiado lejano) de provisión de bienes y servicios a quienes más lo necesitan; y, lo peor de todo, con un direccionamiento poco adecuado para resolver la pobreza.

La iniciativa de las familias

¿Pueden las grandes mayorías poblacionales esperar un tiempo indefinido para ver un mayor bienestar? La respuesta inmediata es negativa. Lo que hemos revisado hasta este punto indica que ya varias generaciones han vivido con esta promesa y que las familias se han dado cuenta de que hay atajos hacia el objetivo de un mejor nivel de vida. Hay casi un consenso en la percepción de las capas sociales medias y de los sectores jóvenes de que las políticas sociales de este gobierno y el anterior no han logrado un país más justo, en el sentido de Rawls. Por esta razón, una iniciativa central de las familias ha

sido la migración. En efecto, una de las respuestas más exitosas para mejorar los niveles de vida de parte importante de la población ha sido la migración hacia países desarrollados o industrializados. Las personas que migraron los últimos 20 años han logrado ubicarse en empleos que eran mucho mejor pagados allá que aquí. De acuerdo con las estimaciones de algunos autores, los que migraron contabilizan un total de 2,8 millones de personas y representan el 10,24 por ciento de la población total del país (De Los Ríos y Rueda 2005: 7). Ellos remiten a sus familias montos que, en conjunto, superan los mil trescientos millones de dólares, cifra que puede compararse con el gasto total que hace el Estado en la lucha contra la pobreza extrema o con la inversión extranjera directa en nuestro país.

No obstante, el impacto de las remesas del exterior parece tener poco o ningún efecto sobre la tasa de la pobreza de nuestro país. De acuerdo con estimados realizados por el Banco Mundial (2006: 128, tabla 5, A.1), si se excluyeran las remesas, la tasa de pobreza se incrementaría en apenas dos puntos porcentuales. Este resultado, sin embargo, es exagerado. Una comparación realizada en base a la Encuesta Nacional de Hogares de 2002 muestra que el cambio es apenas de medio punto porcentual. Ello significa que las familias que se encuentran capacitadas para enviar algunos de sus miembros al exterior no son aquellas que están en una situación demasiado precarias. Son familias que pueden disponer de un determinado capital para lograr que sus hijos o familiares viajen a fin de que ellos luego hagan sus remesas y, entonces, la familia se beneficie. Las estimaciones de ingreso medio indican que el monto recibido por los más pobres es menor en términos absolutos pero mayor en términos relativos. En contraste, el valor mediano de las remesas en los no

pobres es 6,6 veces más importante que el monto recibido por los pobres extremos.¹⁷

Un fenómeno indeseable —si se tratara de una política pública— es que las remesas contribuyen a la desigualdad del país. En efecto, al considerar la distribución de ingresos sin remesas y luego con remesas, el índice de Gini del país se incrementa de 51,4 a 59,7, en tanto que para Lima metropolitana pasa de 44,7 a 48,2 (Loveday y Molina 2005). Queda claro, entonces, que esta iniciativa pertenece a los menos pobres.¹⁸ Pero ¿cuáles son, entonces, las iniciativas de los pobres? Las familias pobres tienen al menos tres estrategias definidas para superar la pobreza:

- (i) incursionan en el sector microempresarial como empleados eventuales, muchas veces internalizando sus costos de operación dentro de la vivienda y utilizando sus redes familiares, de manera tal que es imposible definir la frontera entre ambas, para ahorrar costos de organización y formalización;
- (ii) incrementan su movilidad geográfica a fin de ubicarse en empleos más urbanos aunque temporales; o
- (iii) se valen de una cartera de recursos que provengan del Estado en la forma de programas sociales para sobrevivir.

¹⁷Nuevamente, este fenómeno abona en cuestionar la definición binaria de la pobreza. ¿Por qué los no pobres envían a sus familias al exterior para conseguir ingresos adicionales? Ocurre que estas familias no califican para ser pobres según la metodología utilizada por el gobierno, pero ellas, de hecho, perciben que están empobrecidas por cuanto el mercado laboral nacional no ofrece condiciones adecuadas para un empleo digno.

¹⁸De acuerdo con el último reporte anual de flujo migratorio del Instituto Nacional de Estadística e Informática (nota de prensa n.º 29, febrero de 2006), la emigración neta de peruanos el año pasado tuvo un saldo de 499 mil 343 peruanos.

La primera estrategia ya la hemos desarrollado al ocuparnos de la microempresa y la informalidad, que ha alcanzado dimensiones realmente importantes a pesar de las reformas estructurales. La segunda ha sido poco estudiada en nuestro medio, aunque existe evidencia acerca de ella en diversos trabajos de campo realizados en organizaciones de promoción del desarrollo.¹⁹ La tercera, y última, cuenta con un dato reciente, ofrecido por la Encuesta Nacional de Hogares del trimestre febrero-marzo-abril de 2006: al menos un 33 por ciento de los hogares en el ámbito nacional tiene a un miembro que es beneficiario de algún programa social.

Una estrategia renovada

La evaluación realizada en el presente artículo ha permitido identificar que las políticas sociales promovidas por el gobierno de Toledo no han contribuido en la construcción de una sociedad mas justa en el sentido de Rawls, es decir, no hay mayor equidad. Ha habido avances en lo referente a la reforma democrática y la libertad; no obstante, no se han encontrado compensaciones del tipo *maximin* planteado por Rawls, es decir, no se ha dado aquella situación en la que se maximice las compensaciones a favor de los menos aventajados a través, por ejemplo, de la provisión de servicios de educación y salud públicas de altísima calidad. Por el contrario, solo se han dado compensaciones del tipo *minimin*, ya que las políticas sociales de Toledo han buscado proveer únicamente de alimentos a la población bajo un esquema en que la pobreza se presenta como un blanco móvil y no estático como se concebía en el pasado. Por su parte, las políticas sociales orientadas a la formación de

¹⁹ Uno de los primeros trabajos académicos que tocó este tema fue el realizado por Figueroa en los años ochenta: *La economía campesina de la sierra del Perú*.

capital humano tienen aspiraciones de cobertura, mas no hay ningún incentivo para proveer un servicio, ya sea de educación o salud de alta calidad.

La oportunidad del gobierno de Alan García no solo se encuentra en administrar con equilibrio y transparencia la macroeconomía que le hereda el gobierno de Alejandro Toledo. A pesar de que los resultados electorales hayan mostrado una clara polarización por lo que personificaban cada uno de los candidatos que compitieron por la presidencia este 2006, ambos son coincidentes en que cualquiera de las dos opciones representa la posibilidad de concretar el reclamo de la población por una mayor redistribución del ingreso. La crisis de expectativas ha llegado a su punto más bajo durante el gobierno de Toledo y se ha abierto la idea de que los resultados positivos en términos de la macroeconomía deben traducirse en un mayor apoyo y promoción de la iniciativa microempresarial de los hogares, y en una promoción del empleo de calidad. Si las políticas sociales del nuevo gobierno avanzan considerando el segundo principio de Rawls, es posible que obtengamos una sociedad más justa a fines de su gestión.

Entre tanto, los hogares pobres siguen discurriendo por los caminos de la informalidad y el autoconsumo, mientras que los menos pobres exploran con mayor avidez la ruta de la emigración. En ambos casos, estas iniciativas aparecen con una lógica desconectada de las políticas sociales que se han aplicado en nuestro país; y, por esta misma razón, la población que las utiliza no encuentran quien pueda representarlos adecuadamente. La población necesita conectarse con los beneficios del crecimiento económico mediante la promoción del empleo en los sectores económicos en los que existen ventajas competitivas. Este mecanismo permitirá una ascensión real de las clases populares hacia posiciones y cargos en la sociedad en los

que se reconozca su esfuerzo personal. Hay que expandir el enfoque de implementar únicamente políticas sociales asistencialistas y pasivas, con plazos indefinidos para solucionar el problema del bienestar, y considerar el enfoque de políticas sociales activas y propobres, aunque a estas alturas preferiría llamarlas políticas sociales proempleo. Se debe reconstruir la dimensión de la promoción del empleo en la política social sin perder de vista la dimensión del gasto social.

Bibliografía

BANCO MUNDIAL

2006 *Perspectivas para la economía mundial 2006*. Washington, D. C.: Banco Mundial.

CÉSPEDES, Nikita

2005 *Pobreza y crecimiento económico: una medida del efecto «goteo hacia abajo» en Perú*. Estudios Económicos. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA

2005 *Panorama social de América Latina 2005*. Santiago de Chile: CEPAL.

CHACALTANA, Juan

2003 «Notas sobre la situación del empleo actual». Informe. Lima: CIES.

1994 «La medición de la pobreza». En *Pobreza y políticas sociales en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.

INSTITUTO NACIONAL DE SALUD

2003 «Evaluación de impacto del programa Vaso de Leche». Informe. Lima: INS.

JARAMILLO, Miguel y Sandro PARODI

2004 *El seguro escolar gratuito y el seguro materno infantil: análisis de su incidencia e impacto sobre el acceso a los servicios de salud y sobre la equidad en el acceso*. Documento de trabajo, n.º 46. Lima: GRADE.

KANBUR, Ravi y Lyn SQUIRE

1999 «The evolution of thinking about poverty: exploring the interactions». Working Paper. Washington, D. C.: The World Bankl

LOVEDAY, James y Oswaldo MOLINA

2005 «¿Cuál es el impacto de las remesas internacionales en el bienestar?». *Economía y Sociedad*, n.º 58, Lima, CIES, pp. 15-21.

MAURO, Raúl

2001 *Cambios de la pobreza en el Perú: 1991-1998*. Investigaciones Breves, n.º 19. Lima: CIES-

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2005 *Marco Macroeconómico Multianual 2005-2007*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

ÑOPO, Hugo; Miguel ROBLES, y Jaime SAAVEDRA

2002 *Una medición del impacto del Programa de Capacitación Laboral Juvenil ProJoven*. Documento de trabajo, n.º 36. Lima: GRADE.

PARODI, Carlos

1997 *Economía de las políticas sociales*. Lima: Universidad del Pacífico.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2006 *Informe Preelectoral-Administración 2001-2006*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros y Ministerio de Economía y Finanzas.

RAWLS, John

1979 *Teoría de la justicia*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

LOS RÍOS, Juan de y Carlos RUEDA

2005 «¿Por qué migran los peruanos al exterior?». *Economía y Sociedad*, n.º 58, Lima, CIES.

SAAVEDRA, Jaime

1998 *¿Crisis real o de expectativas? El empleo en el Perú antes y después de las reformas estructurales*. Documento de trabajo, n.º 25. Lima: GRADE.

SAAVEDRA, Jaime y Juan José DÍAZ

1999 *Desigualdad del ingreso y del gasto en el Perú antes y después de las reformas estructurales*. Serie Reformas Económicas, n.º 34. Lima: CEPAL-GRADE.

UNICEF

2006 *El gasto social en el Perú: 2000-2005*. Lima: UNICEF-Apoyo.

VÁSQUEZ, Enrique

2004 *¿Los niños primero? Vol. II*. Lima: Universidad del Pacífico-Save The Children.

YAMADA, Gustavo

2005 «Horas de trabajo: determinantes y dinámica en el Perú urbano». Informe final revisado. Lima: Universidad del Pacífico-CIES.

ZEGARRA, Eduardo y Renato RAVINA

2002 *Teacher Unionization and the Quality of Education in Peru: an Empirical Evaluation using Survey Data*. Lima: Apoyo.

Política de vivienda 2001-2006

Nuevos rumbos sin soltar viejas amarras¹

Juan Tokeshi

Mario Zolezzi

La vivienda en el laberinto

Una sensación de singular perplejidad anima a quienes escribimos el presente artículo. Nuestra tarea es evaluar una gestión de política pública que, más allá de las cifras, deja leer, entre líneas, los «éxitos de un ministerio». Este resultado se da, sin embargo, sobre el telón de fondo de un país cuya mayoría, a pesar de los números, carece de la capacidad de satisfacer sus necesidades o mejorar su calidad de vida. ¿Cuál es la razón que justifica esta paradoja? Intentaremos dar a nuestros lectores una respuesta para esta interrogante.

Primera imagen

Un titular de medios de prensa que anuncian «con bombos y platillos» la meta alcanzada: «101.766 nuevas viviendas en todo el país. Gran éxito del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para el periodo 2001-2006». Lo comprobamos recorriendo Lima y sus barrios, que se renuevan por una febril

¹ Los autores agradecen al arquitecto Eliseo Guzmán por la atenta lectura del presente artículo y sus valiosos aportes.

actividad constructiva: edificios donde antes se ubicaban viejas casonas y sobre lotes en desuso en el paisaje urbano.

Segunda imagen

Otro titular de los mismos medios de prensa, esta vez en líneas menores: «Resultados del censo 2005 confirman problemas de calidad de vivienda. Menos de la mitad de viviendas censadas (2.840.482 unidades) tiene servicios higiénicos conectados a la red pública». Días después, somos testigos de nuevas invasiones de terrenos. Nuestro recorrido por las zonas de trabajo nos comprueba una nota televisiva: «La madrugada del 8 de abril, cerca de medio millar de personas invadieron un terreno de 104.000 metros cuadrados de propiedad de la Municipalidad de Villa El Salvador, destinado para la Universidad Tecnológica del Sur».

Tercera imagen

Una vuelta de tuerca en el reloj de arena, la escena política en el tema de vivienda de 2000 y 2001, dominada por dos discursos de campaña: los nuevos terrenos ofrecidos por el ingeniero Alberto Fujimori en el marco del Programa del Lote Familiar (PROFAM) y, posteriormente, la propuesta del también candidato, doctor Alan García, de condonar las deudas con el Banco de Materiales. No sorprende que hoy el discurso del APRA oferte a los nuevos barrios, sin un sustento real, dar solución a las necesidades de agua en seis meses, así como entregar títulos de propiedad.

Nos preguntamos, entonces, ¿cómo entender este enredo? Convengamos en señalar como principios ordenadores algunas propuestas que permitan abrir una interpretación:

- Una política de vivienda no consiste solo en alcanzar metas cuantitativas, es decir, en construir viviendas a fin de atender los resultados políticos del corto plazo sin pensar en los efectos que se ocasionan en la calidad de la ciudad y el urbanismo.
- Las políticas de vivienda deben ser también políticas de ciudad, de ordenamiento del territorio, más aún si consideramos que la ciudad contemporánea «es el artefacto más intrincado construido por comunidades humanas» (Lewis 1971: 7), es decir, la más contradictoria, compleja y desarrollada de sus expresiones, en la que millones de sus habitantes encuentran el sentido personal y social de sus vidas.
- Las políticas de vivienda deben responder a los intereses y necesidades de la mayoría de la población, a una demanda que comprenda la diversidad y que estimule la participación mediante soluciones creativas a los procesos de autoconstrucción en curso.
- La experiencia en políticas de vivienda es desigual y desfasada en el tiempo, por lo que impide que los procesos de planificación se cimienten. La débil institucionalidad en nuestro país determina que los resultados que se logran en un periodo no puedan ser continuados en el siguiente o que se vean limitados o reemplazados.
- Las políticas de vivienda deben fomentar la descentralización y propiciar nuevos equilibrios entre el campo y la ciudad, involucrando a gobiernos locales y regionales. Estas políticas deben ser innovadoras y sostenibles en los territorios en que se desarrollan.

La gestión de gobierno de Perú Posible en el último lustro se asemeja a un escenario de olas que se agitan en un archipiélago. Nuestras islas sociales han sido «tocadas» por la política

pública² pero sin un sentido transformador, y eso evidencia la percepción fragmentada que domina nuestra sociedad. Preguntémosnos, sino, cómo es que los éxitos en el campo macroeconómicos «no chorrean» y se perciben como cifras sin contenido, ajenas al sentir de una población mayoritariamente pobre, o cómo los éxitos de los programas de vivienda en Lima carecen de un alcance nacional o de llegada a todos los sectores sociales.

La vivienda: un tema secundario en la historia de la política pública

En el ahora clásico informe presentado por encargo de la Comisión para la Reforma Agraria y Vivienda en octubre de 1958, durante el gobierno de Manuel Pardo, el arquitecto Adolfo Córdova señalaba al referirse al aspecto general del problema de la vivienda:

Contrariamente a lo que se sostiene, el problema de la vivienda, con ser uno de los más graves en el país, no es sin embargo el problema número uno. Las malas condiciones de la habitación para la mayoría de los peruanos, como pésimas condiciones de la alimentación, no son sino la consecuencia de su bajo nivel económico, el aspecto exterior, la manifestación de su mal de fondo y, por tanto, de su verdadero problema número uno: la pobreza. Ninguna solución, pues, será posible para dotar de vivienda a las clases trabajadoras si previamente no se eleva su capacidad de pago. Son por tanto falaces y peligrosos los ofrecimientos de «casa propia para todos los peruanos» que de vez en

² Todos los candidatos en las elecciones presidenciales de este año insinuaron, con mayor o menor voluntad, la necesidad de atender a la población excluida y visualizaron la pobreza como un problema principal. Sin embargo, es una lástima que esta concepción no formara parte de los principios estructurales de sus programas y que sus propuestas, en este sentido, no fueran más que ofertas en víspera de sufragios.

cuando se hacen, evidentemente con oscuros fines políticos o, en el mejor de los casos a causa de la completa ignorancia de la situación. (Córdova 1958: 12)

Casi cincuenta años después, no podemos sino ratificar estas apreciaciones y considerar, además, que un diagnóstico de la vivienda tiene que leerse en el marco del desarrollo social.

A partir del censo de 1972, la población urbana comenzó a superar la rural, y hoy se estima que un 70 por ciento de los peruanos habita en las ciudades. Este proceso, sin embargo, fue motivado más por expectativas laborales que por reales oportunidades de empleo. En otras palabras, se trató de una urbanización sin desarrollo, que lo que hizo, en realidad, fue trasladar a la masa pobre del campo a la ciudad. Por ello, el proceso de urbanización en nuestro país ha generado problemas nuevos y de dimensiones mayores. Estos obedecen, de manera sustancial, a la ausencia, en la economía peruana, de núcleos de acumulación internos que garanticen a su población adecuadas condiciones de vida.

Si se transfiere estos aspectos vinculados al empleo y la calidad de la vida a la dimensión política y de gestión, nos encontramos con la innegable crisis urbana contemporánea, que se caracteriza por las dificultades de gobernabilidad que enfrentan las autoridades para promover un desarrollo equitativo e integrador. En relación con esta problemática, las políticas de vivienda desarrolladas en las últimas cuatro décadas muestran que, a partir de 1960, se generó un sistema de atención al problema habitacional que, al distinguir, en términos de atención, entre la vivienda convencional y la autoconstruida, experimentó sus principales altibajos al enfrentarse a la segunda de estas modalidades, la utilizada por los pobres.

El resultado de una política inconsecuente, en términos generales, con sus propios postulados coadyuvó a la pervivencia

del modo «espontáneo» en que las poblaciones en condiciones precarias atienden sus necesidades en las ciudades. De ello se deriva la ocupación ilegal de suburbios; el déficit en la provisión de infraestructura urbana, educativa y hospitalaria; el deterioro del patrimonio inmobiliario; el creciente hacinamiento de los antiguos centros urbanos; y la falta de control y regulación en el uso y valor del suelo, entre otros. Si nos referimos a las áreas rurales, estos déficit son enormes. No obstante, también se ha dado, aunque intermitentemente, el desarrollo gradual de políticas habitacionales que han puesto énfasis en el financiamiento de la autoconstrucción; la provisión de servicios de agua, saneamiento y electrificación; así como la distribución de títulos de propiedad.

En el país, empezando por Lima y otras ciudades del interior, las necesidades de vivienda se atendieron según un patrón que consideraba dos esquemas claramente diferenciados: uno para los cascos urbanos tradicionales (cuadrícula y área central consolidada) y las urbanizaciones de sectores medios y altos; y otro para los nuevos asentamientos, ubicados originalmente en la periferia (en las urbanizaciones populares, pueblos jóvenes y asentamientos humanos).

Esta doble política se consolidó a través de los años de manera análoga a como lo hicieron las viejas leyes de Indias de la época colonial, cuando se reconocía la existencia de dos sociedades casi paralelas dentro del territorio del Perú: las así llamadas *república de españoles* y *república de indios*. En su variante reciente, los gobiernos desarrollaron instituciones como Cooperación Popular, la Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Jóvenes (OPDEPJOV), el Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS) y otras para la atención especializada de la población pobre, marginada y, en gran medida, excluida. Estas políticas de doble cara se mantuvieron con fuerza hasta tiempos muy recientes; baste recordar que, durante un

lustro, funcionaron simultáneamente dos registros de la propiedad inmueble: el registro predial urbano (RPU), para las urbanizaciones populares, pueblos jóvenes y asentamientos humanos; y el registro de la propiedad inmueble (RPI), para el resto de las áreas urbanas.

Un breve pero necesario recuento nos lleva a constatar que la política de vivienda que ha servido para los sectores populares en los últimos casi cincuenta años se basó en los grandes lineamientos establecidos por la Ley de Barrios Marginales (ley 13517) de febrero de 1961, época en que se vislumbra ya la crisis del Estado oligárquico por la presión de los cambios migratorios y las reivindicaciones reformistas de sectores con una visión más moderna y, en cierta medida, una vocación redistributiva. Esta ley reconocía las ocupaciones realizadas hasta el 20 de septiembre de 1960 y comprometía al Estado con su saneamiento físico y legal; además, anunciaba la política de desarrollo de las urbanizaciones populares de interés social (UPIS). Su contenido ha servido como eje de todas las políticas urbanas para los pobres hasta finales del siglo xx y, en gran medida, sigue «penando» en el siglo xxi. Entre sus principales medidas pueden destacarse las siguientes:

- Declaró de necesidad y de utilidad pública e interés social la remodelación, saneamiento y legalización de los barrios marginales, definidos como aquellos agrupamientos de vivienda constituidos por invasión, y al margen de las disposiciones legales relativas a la propiedad, sobre lotes distribuidos sin planes de trazado oficialmente aprobados y carentes de algunos de los servicios básicos, con autorización municipal o sin ella. La Corporación Nacional de la Vivienda (CNV), reemplazada en 1963 por la Junta Nacional de la Vivienda (JNV), debía reconocer las ocupaciones y calificarlas como permanentes o erradicables.

- Fijó los procedimientos para remodelar y otorgar títulos de propiedad a ocupantes hasta entonces precarios. Antes de la titulación, los pobladores debían instalar servicios públicos y efectuar las remodelaciones en aquellos barrios marginales que carecieran de un trazo regular.
- Prohibió nuevas invasiones e indicó que, en caso de ocurrir, quedarían excluidas de sus beneficios. En este sentido, ratificaba su carácter de excepción y mostraba la voluntad del gobierno de promover a futuro un crecimiento ordenado de las ciudades.
- Autorizó al sector público a crear UPIS en terrenos reservados por el Estado o adquiridos para dicho fin. El reglamento de la ley, de julio de 1961, señalaba el compromiso del Estado de crearlas en cualquier momento en que la CNV estimase que había demanda para ello. Su artículo tercero observaba la prohibición de nuevas invasiones en la medida en que se establecía el compromiso anterior. Como corolario, a poco de implementarse la ley 13517, el Estado debió enfrentar el desborde de los sectores populares, que se hizo incontenible en la parte final de la década de los setenta y durante los ochenta.

Simultáneamente, la política de la vivienda convencional de lo que hoy se llamaría el «Perú moderno» buscó acelerar el desarrollo empresarial del aparato de la construcción. En abril de 1969, se creó el Ministerio de la Vivienda (ley orgánica del 21 de marzo de 1969), que agrupó a diversos organismos como la OPDEPJOV, que había sustituido a la JNV, y la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo (ONPU), así como la Empresa de Administración de Inmuebles del Sector Público (EMADI PERU). En términos generales, la política sectorial continuó el esquema construido a partir de 1961 y dejó de lado, salvo excepciones, la política pública de

construcción de viviendas para sectores pobres de la población urbana.

Entre 1980 y 1985, durante el segundo gobierno de Acción Popular, la Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE) construyó, en Lima, 2.993 casas, 10.860 departamentos, 4.237 núcleos básicos y 17.303 lotes con servicios (Allou 1989). Las viviendas construidas entonces y localizadas en distritos como San Borja y el Callao representaron, en relación con la obra pública anterior, un cambio en el ritmo de atención de las demandas de vivienda: la producción de departamentos en edificio se multiplicó por cinco, aunque la de viviendas unifamiliares se redujo. Asimismo, la puesta en operación de mecanismos públicos de inscripción para sorteos que definirían la adjudicación de las casas y departamentos del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) mostró la dimensión de la demanda de vivienda de la clase media (por ejemplo, se presentaron 105 mil postulantes para las viviendas del proyecto Torres de San Borja). Al igual que en su primer gobierno, Belaunde destinó entonces más recursos públicos para atender a las clases medias que para atender a las clases populares; de hecho, el 74,6 por ciento de los 158 millones de dólares invertidos fueron a la vivienda construida (Allou 1989).

Entre 1985 y 1990, la política de vivienda del gobierno aprista se orientó algo más hacia los sectores de menores ingresos que hacia las clases medias, y eso implicó, al igual que entre 1968 y 1980, dejar de lado el impulso dado a la política de la vivienda pública construida. Se conservó un espacio para la labor del sistema mutual, pero la política de vivienda buscó, específicamente, proveer servicios básicos a los pueblos jóvenes y se orientó hacia la regionalización del Estado. En cambio, perdió peso la política de programas de habilitación urbana que había intentado la Municipalidad de Lima entre 1984 y 1986, así como la distribución de títulos de propiedad.

No obstante, el crecimiento acelerado de la población en las ciudades intermedias y mayores del país (con tasas superiores al 4 por ciento anual en varios casos) continuó superando los esfuerzos públicos y, así, el incremento de nuevos residentes supuso el surgimiento de nuevos pueblos jóvenes. Las condiciones de ocupación en este contexto fueron significativamente diferentes de las de años anteriores, en los que se ocuparon los terrenos reservados para vivienda. Estos nuevos ocupantes se situaron en terrenos de menor habitabilidad o en zonas de riesgo, y ocuparon, en un fenómeno de atomización de las invasiones, pequeños bolsones en resquicios urbanos desocupados, con lo que sus organizaciones devinieron en grupos más pequeños y menos representativos. A esta situación se sumó, como dramático telón de fondo, la guerra interna desatada por Sendero Luminoso y el MRTA, así como la increíble hiperinflación que, al arrasar con la estabilidad económica, acabó también con todo el sistema financiero de crédito para la vivienda.

No cabe ninguna duda de que la principal política de vivienda que se siguió, luego del ajuste económico y el establecimiento de un franco modelo neoliberal emprendidos por el gobierno de Alberto Fujimori y desarrollados durante sus diez años de permanencia en el poder, se sustentó en la prioridad que se otorgó, entonces, a la promoción del acceso a la propiedad formal. En este sentido, se actuó con la finalidad de facilitar su inscripción registral y, en principio, garantizar los derechos de todos los ciudadanos a la propiedad y el ejercicio de la iniciativa privada en una economía de mercado. Estos objetivos se realizaron en el marco del decreto legislativo 803 (Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Informal), que creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), organismo rector máximo en el diseño y ejecución de un programa integral de formalización de la propiedad en el ámbito

nacional. Con el se centralizaron las competencias y la toma de decisiones en relación con el acceso de la propiedad informal. Este esquema neoliberal, en el cual el papel del Estado es el de facilitador de la iniciativa privada con un carácter principalmente normativo, se impuso también en el sector de la vivienda. El esquema levantado desde los sesenta fue, en buena medida, dejado de lado: la necesidad de vivienda debía ser resuelta por el mercado.

El Ministerio de Vivienda se eliminó en 1991. Desapareció, asimismo, el Banco de la Vivienda (BANVIP) como banca de fomento y, en consecuencia, el sistema mutual y las cooperativas de vivienda. Por otro lado, la política de habilitaciones urbanas progresivas se dejó de lado al punto de que las inversiones en Ciudad Pachacútec, un enorme asentamiento humano creado por iniciativa estatal, cesaron en 1992. Del mismo modo, las significativas contribuciones del FONAVI, destinadas por su ley de creación a la construcción de vivienda, se canalizaron hacia la prestación de servicios básicos en barrios populares (principalmente agua y desagüe). Finalmente, el Banco Central Hipotecario (BCH) y lo poco que subsistía del sistema mutual colapsaron como consecuencia mediata de las políticas hiperinflacionarias de la década de 1980, y el Estado se desentendió de generar un marco institucional para su reestablecimiento en la década siguiente.

La política social del gobierno de Fujimori incorporó, aunque de manera subalterna, algunas líneas de la política de vivienda que el Estado había desarrollado antes. Lo lógico de pagar la deuda interna con los pobres mediante un fondo social, el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), hizo que se destinaran recursos que antes se canalizaron hacia la construcción de viviendas a la ejecución de carreteras, caminos rurales, escuelas, postas sanitarias y obras de carácter productivo.

A fin de dinamizar el sector construcción, antes que resolver o atender la problemática de la falta cuantitativa y cualitativa de vivienda en el país, el gobierno de Fujimori creó el programa MIVIVIENDA. Se esperaba, ante la aguda recesión que enfrentaba la economía peruana en 1999, que este fondo contribuyese a reactivar el sector construcción. Con ese objetivo se destinaron aproximadamente 1.600 millones de soles, provenientes del FONAVI, para facilitar que los bancos, a través de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), otorgasen créditos de largo plazo para la adquisición de viviendas económicas.

Por otro lado, a finales de 2000, la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO) estimaba que el número de «viviendas congeladas» y paralizadas en su construcción, y principalmente orientadas a los estratos A y B de la población peruana, ascendía a no más de siete mil viviendas con un valor cercano a los 500 millones de dólares. Este *stock* hacía imposible, entonces, que el sector privado invirtiera nuevamente en vivienda, debido a que no cumplía aún con rembolsar lo solicitado al sistema bancario para obras anteriores. Además, resultaba poco razonable esperar nuevas inversiones si aún no se vendía lo que se tenía en oferta.

No obstante, el sector privado durante la década de 1990 encontró espacios interesantes de desarrollo a través de la construcción de decenas de proyectos de viviendas multifamiliares destinados a los sectores de pequeños empresarios y, principalmente, de profesionales de sectores medios de la población, particularmente en Lima, en distritos como Santiago de Surco y San Borja. No hubo proyectos privados o públicos dirigidos a los sectores populares, y eso hizo que las familias peruanas de bajos ingresos, como respuesta a las limitaciones económicas, optaran por la construcción de nuevas viviendas mediante soluciones informales (subestándar), con lo que creció el

número de este tipo de viviendas, que se mejoraron en pocos casos y de manera progresiva y lenta.

Durante los noventa se produjeron, con la reforma del Estado, varias modificaciones institucionales, especialmente cuando la ley 25491, de mayo de 1992, dispuso la incorporación del Ministerio de Vivienda y Construcción al sector Transportes y Comunicaciones, y el traslado de la ENACE, el Banco de Materiales (BANMAT), el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL), el FONAVI y la Oficina de Bienes Nacionales al Ministerio de la Presidencia. Fue entonces cuando el BCH y lo poco que subsistía del sistema mutual finalmente colapsaron. En reemplazo se crea, dentro del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, un Viceministerio de Vivienda, cuyo carácter fue básicamente normativo. La mayor parte de las responsabilidades ejecutivas se trasladaron al Ministerio de la Presidencia, creado en 1986 y potenciado por la administración de Fujimori.

Las políticas de vivienda, que no pretendían encarar problemas de calidad de vida, ni de redistribución de riqueza y bienestar, formaron parte, más bien, de una política más general de la actividad de la construcción marcada por la lógica de las frías cifras de conformación del producto bruto interno antes que por una preocupación auténtica en la atención del déficit habitacional en el país. Por tanto, ese ha sido el criterio rector de las inversiones en infraestructura económica-productiva, energía, educación, salud, servicios básicos y vivienda.³

Un campo también postergado tiene como escenario la ciudad marcada por la historia. El reto de legislar en el campo de la renovación urbana con el propósito de promover acciones

³ Entrevista al ingeniero Alberto Pandolfi, ministro de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción. Suplemento «Vivienda y Construcción Hora Cero», *El Comercio*, 16 de septiembre de 1999.

que tiendan a resolver condiciones de tugurización, hacinamiento y decadencia de inmuebles urbanos sigue formando parte de la agenda pendiente y casi olvidada del Estado. Más temprano que tarde tendrá que intervenir en ese escenario para regular condiciones mínimas de derechos y obligaciones de los inquilinos y propietarios. Esta acción es imprescindible, porque se trata justamente de un sector significativo de la población, con determinadas características de ingresos y poder adquisitivo, al que se le ignora y mantiene «congelado» mediante la renovación periódica de un dispositivo transitorio de la derogada Ley de Alquileres con el único objetivo de evitar una explosión social de dimensiones desconocidas.

Entonces, salvo períodos muy cortos, particularmente durante los dos gobiernos del arquitecto Fernando Belaunde, siempre ha dado la impresión de que no existe una política de vivienda en el Perú. Esta aparece, más bien, como un subproducto de una política más general de obras públicas y construcción, y no como parte de un plan nacional de vivienda. Otra cosa es que haya habido políticas de ocupación de terrenos y asentamiento de población de bajos ingresos, pero eso nunca fue una política de vivienda sino, más bien, la otra cara de un Estado al servicio de otros intereses.

Reencuentro entre vivienda y política

Los discursos y presentaciones académicas de los funcionarios del Ministerio de Vivienda de la administración del presidente Alejandro Toledo han dejado traslucir que lo construido como política e institucionalidad en el campo de la vivienda durante el último lustro se sustenta sobre muy incipientes cimientos, como flanqueando la luz de la sombra. El viceministro de Vivienda, ingeniero Guido Valdivia (presentación del programa de renovación urbana en Ministerio de

Vivienda y Construcción, Saneamiento 2006), no ha dudado en afirmar que, en analogía a lo que sería un balance después de un sismo, encontraron «las entidades del sector dispersas, transformadas o desactivadas; con los recursos del FONAVI prácticamente en liquidación, y similar situación en los sistemas mutual y cooperativo de vivienda; a lo que se suma la desvinculación y enfrentamiento con los gobiernos locales»; y anota como cifras de ese momento «que los recursos de MIVI-VIENDA tiene un nivel bajísimo de colocaciones, solo 1.200 créditos (US \$ 21 millones) a pesar de contar con US \$ 500 millones en cartera desde 1998; el BANMAT presenta una morosidad por encima del 86%, sobre una cartera de colocaciones de US \$ 900 millones». En términos conceptuales, «políticas urbanas y habitacionales inadecuadas para el crecimiento económico y desarrollo social del país; proceso de crecimiento de las ciudades y del parque habitacional mayormente por invasión».

No menciona, sin embargo, que el terreno para la recuperación del sector vivienda en la agenda institucional del Estado y sus políticas públicas se preparó con mucho esfuerzo y vocación durante la gestión del arquitecto Raúl Flórez, viceministro del subsector Vivienda durante el gobierno de transición del doctor Valentín Paniagua. Parte significativa de esa tarea consistió en reflexionar sobre los contenidos y necesidades de las ciudades y sus viviendas; la definición y levantamiento de políticas públicas actualizadas; y la constitución de un nuevo marco para ejecutarlas. Ejemplos de esa vocación constructiva se aprecian en los estudios o propuestas para el desarrollo de ciudades y la vivienda social en los que , al igual que muchos profesionales, empresarios y académicos, fue convocado para aportar con sus experiencias en el tema (Viceministerio de Vivienda y Construcción 2002).

Como en la propaganda de seguros: «Es mejor tener un ministerio y no necesitarlo, que necesitar un ministerio y no tenerlo»

Una disposición importante del gobierno del presidente Alejandro Toledo fue la restitución del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, desaparecido durante la dictadura de Alberto Fujimori. Esta medida destaca por la dimensión del problema que se enfrentaba en un país como el Perú, donde la ausencia de institucionalidad y liderazgo se constituyen en factores clave. Una de las primeras tareas oficiales del nuevo ministerio fue la formulación de un plan nacional de vivienda que finalmente se expresó en el documento *Plan Nacional Vivienda para Todos, 2003-2007* (Ministerio de Construcción, Vivienda y Saneamiento 2003).⁴ Allí se propone como objetivos, en primer lugar, reducir el déficit y absorber la demanda de los nuevos hogares con producción habitacional de bajo costo y calidad óptima; en segundo lugar, facilitar la adquisición de viviendas; y, en tercer lugar, contribuir al crecimiento ordenado de los centros poblados, mejorando o recuperando áreas urbanas subutilizadas o deterioradas en proceso de consolidación. Por otro lado, se le asigna al Estado un rol facilitador y subsidiario de la iniciativa privada; y se le otorgan, como otras responsabilidades, la de generar los marcos normativos y tecnológicos, así como la de proveer los recursos financieros. Al sector privado, por su parte, se le asigna la tarea del diseño, construcción y comercialización de las soluciones habitacionales en el marco del plan en acciones de concertación entre las distintas instancias de gobierno en el contexto de aplicación de una política macroeconómica liberal.

⁴ Aprobado por el decreto supremo 006-2003-Vivienda, del 7 de marzo de 2003.

Aparentemente, está fuera de dudas que la política de vivienda del gobierno de Perú Posible, dirigida en gran parte del quinquenio por Carlos Bruce y reconocida por muchos analistas como sumamente exitosa, constituye uno de los principales logros del gobierno del presidente Alejandro Toledo. Sin embargo, los resultados alcanzados en términos cualitativos y en comparación con la magnitud de las necesidades a satisfacer no han significado efectivamente ningún cambio espectacular en la situación de la vivienda en el país, particularmente fuera de Lima metropolitana. En otras palabras, ha sido una política de vivienda extremadamente centralista en un momento en el que el discurso del gobierno apostaba por la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos y espacios regionales. En este sentido, nos parece que una manera de evaluar el desempeño del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento como ente rector del sector es contrastar efectivamente, y más allá del impacto publicitario, la propuesta formulada como política de vivienda al inicio del régimen y los resultados tangibles que pueden constatar en el país durante los últimos cinco años.

Lo primero, aceptando la propia definición ofrecida por el gobierno saliente, es tratar de medir cómo se ha enfrentado el reto a partir de sus distintos elementos. Según dicha definición, la vivienda se concibe como un sistema en el que intervienen el mercado, conformado por la población necesitada o demandante, así como otros agentes económicos y sociales, además del suelo, los derechos de propiedad, la normativa de urbanización y edificación, el financiamiento, los procesos productivos, los servicios domiciliarios, el equipamiento social, la investigación y el desarrollo.

La misión del Ministerio y el orden de factores considerados en la implementación de su política ya se perfilaban cuando la definición de su misión institucional afirmaba que la

consolidación del sector Vivienda se concebía como un factor de crecimiento económico y de distribución de riqueza en la lógica de promover más inversión, más empleo, más ingresos y, como consecuencia de ello, menos pobreza. De este modo, la política del sector se planteó, desde un inicio y en gran medida, como tradicionalmente se ha manejado el sector Vivienda: el tema de la habitación o residencia de los peruanos, es decir, su vivienda como una herramienta de objetivos económicos y no el hogar y su calidad residencial como un objetivo en sí mismo, aunque articulado, naturalmente, a una política económica. No se puede negar, sin embargo, que esta misión institucional del Ministerio también se plantea en términos de más y mejores viviendas, con más seguridad, y de la creación de condiciones que posibiliten estilos de vida caracterizados por la integración y cohesión familiar y social.

Los números ofrecidos y los magros resultados

Tomemos las cifras del ya citado *Plan Nacional Vivienda Para Todos 2003-2007* (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento 2003) y confrontémoslas con los resultados alcanzados según el documento *Perú: Planes Nacionales de Vivienda y Saneamiento 2006-2015* (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento 2006).

- *La construcción de 326.000 viviendas nuevas para saldar el déficit cuantitativo de arrastre.*

El propio Ministerio reconoce haber construido al menos 101.766 viviendas entre 2002 y el fin del gobierno con los programas MIVIVIENDA, Techo Propio y BANMAT. Este cotejo de cifras arroja un déficit de más del 68 por ciento de la meta propuesta y comprometida según sus propios datos.

- *La ejecución de 907.000 acciones de mejoramiento habitacional (culminación, ampliación, remodelación o rehabilitación) para atender al déficit cualitativo existente.*

Las cifras proporcionadas por el Estado dan cuenta de más de 49 mil acciones en el programa Vivienda Progresiva del BANMAT en el curso de estos cinco años. En realidad, un porcentaje que no alcanza el 6 por ciento de la meta sectorial prometida por el plan con mucho optimismo.

- *La ejecución de 44.275 acciones anuales de mantenimiento preventivo para evitar el deterioro natural del parque habitacional existente.*

No se cuenta con ninguna cifra concreta que responda a los logros alcanzados respecto a esta meta. El programa Mejorando Mi Pueblo, iniciado en las postrimerías del gobierno del presidente Toledo en las zonas más pobres del país, ha iniciado algunas acciones sumamente interesantes que podrían ubicarse en este rubro, pero los resultados obtenidos, aunque cualitativamente notables, cuantitativamente no llegarían, en el más optimista de los horizontes, ni al 10 por ciento de lo propuesto como mantenimiento preventivo en todo el país.

- *La construcción de 90.000 viviendas adicionales para atender las necesidades de nueva demanda de hogares.*

Esta meta, para atender al crecimiento vegetativo de la población, distinta de la primera que se planteó para saldar el déficit de arrastre, no se ha cumplido. Las viviendas construidas durante estos años bien podrían contabilizarse en este rubro, pero hemos preferido ubicarlas como parte del déficit histórico. Finalmente, con uno u otro criterio y sea en esta meta o en la primera, el resultado no alcanzó la valla que el propio Ministerio levantó como ofrecimiento a la ciudadanía y reto de su trabajo.

- *La movilización de un esfuerzo financiero de 14.627 millones de dólares en el quinquenio.*

Transformada a soles, la cifra de lo invertido en el país alcanza solo el 23 por ciento de la inversión esperada. La suma invertida en vivienda, mejoramiento urbano y créditos hipotecarios asciende, en total, a la suma aproximada de 10.646 millones de soles, monto que contrasta con los 46.806 millones de soles que se esperaba captar para el periodo. Conviene recordar que, como en otras oportunidades, algunos constructores se han aprovechado de la ventaja de los créditos de MIVIVIENDA para financiar proyectos de mayor costo, con lo que han desvirtuado sus objetivos.

- *Se plantea como metas físicas beneficiar a un promedio anual de 120 mil familias, atendiendo el 100 por ciento de las necesidades de vivienda que se generan.*

Lo que se programó como meta anual se cumplió solamente como el resultado acumulado del periodo gubernamental, es decir, cinco años. La meta alcanzada representa, por tanto, solamente un 20 por ciento de lo programado.

- *Como metas sociales se postulaba generar, anualmente, 121.625 nuevos puestos de trabajo directos y, aproximadamente, 243.250 puestos indirectos. En suma, la meta acumulada probable para el quinquenio sería de 608.125 puestos de trabajo directos y 1.216.250 indirectos.*

Las metas alcanzadas de 616 mil empleos generados, 206 mil empleos directos y 410 mil indirectos, corresponden a uno de cada tres puestos de trabajo ofrecidos. Este hecho se relaciona directamente con las metas constructivas logradas, que alcanzan el 32 por ciento. En términos históricos, y en comparación al resultado alcanzado por todos los gobiernos anteriores de nuestra vida republicana, estos logros significan

un récord incomparable que nadie pretende minimizar, pero, si confrontamos los resultados sectoriales con las metas que el Ministerio se propuso obtener, debemos convenir en que se estuvo muy lejos de alcanzarlas.

Queremos destacar también como valor significativo una cifra que consigna el documento de metas para el periodo en los siguientes términos: «[...] se ha logrado beneficiar a 2 millones 569 mil peruanos con vivienda y empleo» (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento 2006). Una suma algo confusa en la que ni uno ni otro extremo son ciertos, sea que se lea en número de empleos o en número de viviendas, porque la cantidad de peruanos beneficiados por el empleo supone contar varias veces a los mismos trabajadores de construcción civil que participaron de distintas obras durante este lustro,⁵ y las viviendas en muchos casos son solamente parte de ellas y no soluciones integrales y plenas.

Un balance desapasionado y de resumen de lo que hizo y dejó de hacer el Ministerio en su trabajo sectorial deberá afirmar, como un logro importante, los avances cuantitativos. Sin embargo, creemos que, ante todo, el resultado más exitoso lo constituye el quiebre de una tendencia histórica que parecía consolidarse dada su vigencia durante más de una década. En otras palabras, y aunque en un contexto general positivo de la macroeconomía que reactivó por 54 meses consecutivos el crecimiento sostenido de la construcción, se ha logrado salir de una inercia de varios lustros, y eso ha significado un incremento acumulado del 23 por ciento en dicho sector desde 2001. Evidentemente, este logro es positivo, aunque, como se viene

⁵ «Hay que aclarar que la generación de empleo no es tal, ya que la industria de la construcción no crea empleos estables sino eventuales. Un mismo obrero de construcción civil puede haber trabajado en diez sitios, lo que no significa que se hayan creado 10 puestos de trabajo» (comunicación personal con el arquitecto Eliseo Guzmán).

afirmando, se trate de la construcción y no necesaria e idénticamente de resolver el problema de la vivienda —grave en términos cualitativos— de millones de familias peruanas de escasos recursos. Por ello, también consideramos que, distinguiendo triunfos y buenos resultados de triunfalismos vanos, las propias autoridades del sector Vivienda deberían ejercer con mayor rigor la autocrítica de su gestión y tamizar los éxitos, relativizándolos frente a otras dimensiones del problema.⁶ El acápite siguiente pretende contribuir con esa tarea.

Una política de vivienda no es solo construir vivienda

El diagnóstico formulado en la primera parte de este artículo permite establecer algunos elementos claves para la formulación de una nueva política de vivienda. Desde nuestra perspectiva destacan las recomendaciones que a continuación señalamos y que deben ser consideradas por los niveles de formulación y ejecución de políticas a fin de encauzar mejor las próximas iniciativas en el ámbito de la vivienda y el urbanismo nacional:

- La vivienda como asunto de interés colectivo debe plantearse desde una perspectiva más integral y precisa en su ubicación, requisito que, sin duda, la coloca en el campo del desarrollo urbano y regional. Aun cuando el alcance y el propósito de los proyectos estén referidos a los aspectos financieros, consideramos imprescindible evaluar la eficiencia del sector público en función de su vinculación e

⁶ «Otro aspecto que se menciona en los lineamientos de políticas es el llamado efecto multiplicador de la industria de la construcción, que conviene relativizar porque siendo la vivienda un bien de consumo duradero final, no genera riqueza como [...] una represa o una carretera que sí tienen efectos reproductivos» (comunicación personal con el arquitecto Eliseo Guzmán).

interacción con los demás instrumentos normativos que constituyen el sector Vivienda y Urbanismo.

- Los actuales resultados materiales alcanzados apuntan, fundamentalmente en los proyectos MIVIVIENDA, a que los logros que se cuantifican en número de viviendas construidas (principalmente departamentos en edificios multifamiliares) no generan necesariamente una mejora en la calidad de la ciudad, es decir, la suma de buenas partes no producen mecánicamente un todo de calidad. Si la lectura y marco de referencia del proyectista, inversionista o promotor de vivienda tan solo aborda como unidad de diseño el lote y se limita, en el mejor de los casos, a la manzana o el barrio sin integrar el proyecto a hipótesis de ciudad, el riesgo de generar problemas o afectar al conjunto de la ciudad puede ser grande.⁷ En el libro *Perú Hoy* de 2002, el urbanista Gustavo Riofrío (2002) se preguntaba, premonitoriamente, si «lo que el país necesita es un sector encargado de la *vivienda y construcción* o de la *vivienda y el desarrollo urbano*. Nos inclinamos a lo segundo. La vivienda en cada época tiene que ver con las características y necesidades de la sociedad y la ciudad en un momento dado».
- La política de vivienda no puede limitarse a una cuestión cuantitativa para impulsar mecanismos que permitan

⁷ Conviene prestar atención a las siguientes críticas del arquitecto Guzmán al comentar este texto: «La normatividad ha sido adecuada para favorecer a los constructores, por ejemplo, modificándose los coeficientes de áreas libres en vivienda o incrementándose la densidad en diferentes zonas. También se ha reducido las dimensiones de los ambientes, escaleras y pasajes, incluso se permite que los baños abran hacia la sala o el comedor. De otro lado, se han pretendido utilizar el parque zonal para construir vivienda social, comercio y otros, [lo] que implicaría seguir reduciendo las áreas verdes por habitante en la ciudad, si el estándar internacional es [de] 8 m² hoy [y] ya estamos en 2 m². Estos aspectos generan además del deterioro del espacio urbano, el deterioro de la calidad de vida, en función de los intereses de las empresas constructoras».

incrementar el número de alojamientos necesarios para la población. Debe entenderse dentro de una política de desarrollo urbano y vivienda que persiga la atención del parque residencial existente y la creación de nuevos barrios con adecuadas condiciones de habitabilidad y de integración a las ciudades y corredores urbano-regionales.

- Las políticas de vivienda y urbanismo no deben crear costos marginales de crecimiento sino, por el contrario, dar impulso a la urbanización de suelo residencial en áreas social y funcionalmente integradas. Cuidar un crecimiento ordenado de las ciudades indudablemente aumentará la calidad de vida y, por tanto, la productividad de los pobres. Esto implica estudiar normas tributarias que faciliten el uso racional del suelo urbano para aquellos que permanecen sin edificaciones dentro del casco urbano.
- Si las leyes del mercado han guiado la política del sector, nos preguntamos por qué las intervenciones han seguido un solo «mercado de la vivienda» creando una oferta cerrada: un tipo de vivienda «llave en mano»; un productor tipo «las empresas de construcción»; y una financiera tipo «la banca privada». No se han reconocido los numerosos segmentos que la demanda del pequeño inmobiliario desarrolla en toda la ciudad como lo confirman los trabajos del programa urbano de desco : «[...] la localización, el nivel o piso a edificar, ampliaciones o mejoramiento, capacidad y voluntad de pago, pequeños créditos sucesivos en plazos cortos, asistencia técnica personalizada en diseños participativos». Se trata no solo de prácticas hipotéticas de un modelo de desarrollo sino de comprobados mecanismos en cuatro ciudades del Perú.⁸

⁸ El proyecto Paso a Paso. Financiamiento Sucesivo para Vivienda Progresivo de la Comisión Europea ha otorgado más de 1.500 créditos (2005).

- La definición de la política habitacional por ámbitos territoriales deberá considerar una aproximación que, lejos de fijarse solo en la evaluación cuantitativa del déficit de vivienda (mayor en Lima y en las ciudades grandes por razones obvias), considere la importancia que conviene atribuir a las ciudades intermedias, especialmente a las que cuentan con factores de atracción y retención que, a su vez, responden a la dinámica de los corredores económicos.
- El apoyo para mejorar la calidad de las viviendas construidas y el registro de propiedad de la construcción, y no solo del suelo como ocurre hasta el presente, deben contemplarse en una política integral del sector. Así, se debe considerar la idea de conectar los activos y los títulos de propiedad con el flujo financiero, pero en una perspectiva más global que no se reduzca a la formalización.
- Promover una densificación de las áreas de vivienda que se base en la intensificación del uso de la infraestructura instalada de servicios a través de su mejora y ampliación es una propuesta en curso. Esta podría agilizarse con un sistema moderno de financiamiento hipotecario que mejore el sistema vigente mediante el desarrollo de instrumentos hipotecarios y de ahorro y préstamo que conecten los activos generados por la política de formalización.
- La promoción de la construcción de viviendas en alquiler debe realizarse a través de asistencia técnica y subsidios. Con este objetivo es necesario regular el nuevo inquilinato y, sin afectar la libre contratación, establecer parámetros aceptables sobre derechos y responsabilidades de las familias y los dueños de los inmuebles. En otras palabras, debe fomentarse la inversión en viviendas de alquiler.
- La tarea de incorporar los modos de trabajo y la capacidad de los vecinos para atender por etapas realistas los problemas

de la vivienda en función de los escasos medios disponibles es un desafío que debiera estudiarse. Este objetivo pasa por reconocer, primero, que diferentes formas de ocupación del suelo y procedimientos de edificación y ocupación de la vivienda demandan diferentes tratamientos.⁹

- Completar la propuesta de política de vivienda en el período venidero hace necesario contemplar también el establecimiento de un programa nacional de vivienda rural que atienda una problemática que, salvo limitadas experiencias piloto, no forma parte de la preocupación e interés de los propulsores y ejecutores de políticas en el país. La necesidad de establecer una política de vivienda que considere simultáneamente los problemas rurales y urbanos forma parte de esta visión nacional de desarrollo urbano y habitacional.¹⁰

⁹ Como afirma Eliseo Guzmán, «esto implica también la investigación sobre sistemas constructivos de la vivienda y de la infraestructura [y] el replanteo de conceptos tradicionales del diseño de la vivienda y del urbanismo y de las normas y reglamentos, en función de lograr soluciones económicas adecuadas al contexto donde se ubica la población (clima, geografía, materias primas, mano de obra, recursos locales, relaciones sociales, económicas, etcétera). Las instituciones encargadas de la investigación, Servicio Nacional de Capacitación de la Industria de la Construcción (SENCICO), y las universidades, no cumplen la función de dar soluciones adecuadas. Su función es fundamentalmente de capacitación sobre los sistemas existentes. No hay búsqueda de nuevas alternativas ni innovación» (comunicación personal).

¹⁰ «No solo en cuanto a la vivienda misma que tiene sus propios patrones de asentamiento y sus propias expresiones como concepto de diseño y construcción, sino que no se la ha considerado dentro de una red de servicios de educación, salud, servicios básicos (agua desagüe, electricidad, etcétera, etcétera). Este tipo de vivienda se ha resuelto por iniciativa propia y de acuerdo a los recursos disponibles de los usuarios, generalmente limitados y faltos de asesoría técnica, dando por resultado viviendas inadecuadas, temporales, sin servicios, inseguras y expuestas a su destrucción por agentes externos» (comunicación personal con el arquitecto Eliseo Guzmán).

- En términos más políticos, el hecho de que las acciones del sector se encasillen en las lógicas que un liberalismo acriollado le permite hace que el Estado disocie el encuentro entre un mercado, más dinámico que el convencional de la banca y las empresas constructoras, y la sociedad, si comprendemos a los sectores que autoconstruyen o gestionan como pequeñas inmobiliarias sus viviendas, que representan más del 60 por ciento de la viviendas de todo el Perú.

Lo que el país necesita es la creación de una política habitacional marcada por un enfoque facilitador en el contexto de las recomendaciones internacionales en materia de políticas de vivienda. En otros términos, es tarea del gobierno crear las condiciones que permitan que las diferentes regiones del país, sus ciudades y municipios operen en la dirección que permita a las familias acceder a soluciones habitacionales adecuadas.

Temas pendientes

- Planear la ciudad con hipótesis de organización territorial
Si bien nuestra cultura urbanística en planificación es limitada y ha significado, más bien, acciones en los hechos por medio de apuestas políticas o invasiones, se requiere lograr nuevos consensos en la gestión del ordenamiento del territorio. Estos deben ser capaces de afrontar los procesos de obsolescencia, transformación y expansión urbana.

- Agua y desagüe

Poco, muy poco, es lo que se ha podido avanzar en estos años. La falta de estabilidad de los directorios de SEDAPAL en Lima y las limitaciones en las empresas municipales de agua impiden un avance importante. Se han desarrollado nuevas

tecnologías como los programas condominiales de agua y desagüe para el caso de Lima metropolitana, pero el abastecimiento de agua potable para la población rural sigue siendo muy limitado.

- Participación de los gobiernos locales

Los gobiernos locales han sido ignorados en la política general. Pese a ello, aparecen como logros importantes diversos planes trabajados en convenio con decenas de municipios para proyectos de MIBARRIO en distritos populares y MIVIVIENDA en distritos antiguos. En Lima metropolitana, se intentó desarrollar un proyecto conjunto con la municipalidad que fue sistemáticamente relegado por intereses políticos de liderazgo del proyecto. Por falta de consenso, el gran proyecto de renovación urbana en la antigua zona industrial de la avenida Argentina, que representa una posibilidad de vivienda para más de 116.000 familias, se desarrollará de manera parcelada y sin un proyecto que integre espacios urbanos y calidad de vida para sus habitantes. Tampoco será posible que genere inclusión entre las familias pobres ya asentadas y los nuevos residentes, así como una lógica innovadora en la organización urbanística y el modelo de ciudad (vías, espacios públicos de equipamiento y parques, y conjuntos de vivienda).¹¹

- Participación de los gobiernos regionales

Los gobiernos regionales han permanecido ajenos a las políticas de vivienda desarrolladas por el Ministerio de Vivienda. Ni siquiera se ha cumplido de manera importante con el rol

¹¹ «También hay que tener en cuenta los edificios abandonados y deteriorados existentes en Lima, que con una razonable inversión podrían reducir significativamente el déficit de viviendas» (comunicación personal con el arquitecto Eliseo Guzmán).

técnico normativo, hecho que hubiera podido alentar para adecuar, de mejor manera, la construcción y la vivienda a las características locales y recursos del país.

- Centralismo de los programas

Los programas de vivienda, salvo el caso de la etapa final de MIBARRIO, han limitado seriamente su participación en las regiones del interior del país. Los pocos casos en los que esta se ha dado han ocurrido, sobre todo, a partir de situaciones de emergencia por terremotos e inundaciones, y no a partir del propósito expreso de intervenir en el desarrollo del interior del país.

- COFOPRI

Durante estos años, el papel de COFOPRI ha disminuido significativamente. Este hecho ha sido consecuencia del agotamiento de los recursos provenientes del Banco Mundial y de la asunción de los casos más difíciles y complicados del proceso de titulación de lotes de vivienda, que fueron dejados para el final con el propósito de cumplir con las metas previstas y demandadas por el Banco Mundial. Más criollamente, podría decirse que «se ha avanzado con la carne dejando los huesos para el final» y, dado este panorama, ha sido poco lo conseguido. Sin embargo, su marcha también se ha visto afectada por la falta de claridad respecto su propia función, que algunos demandaban debía municipalizarse. La solución de un híbrido gobierno central/municipal no ha sido la mejor solución para continuar con el proceso de titulación.

- Los límites de las invasiones de terreno

Poner freno a las nuevas o futuras ocupaciones de suelo, en terrenos cada vez menos aparentes de habilitar o en zonas de riesgo, con organizaciones más fragmentadas y con pocas

perspectivas de generar comunidad, tendrá como respuesta consolidar los actuales barrios permitiendo así mejores respuestas a los programas de mejoramiento

- Nuevo paradigma

Al tradicional ordenamiento del territorio, el suelo y los sistemas urbanos de comunicación, infraestructura y equipamiento, deben agregarse acciones que impliquen nuevas apuestas en la calidad de vida de sus habitantes y la salvaguarda del medio ambiente como derechos ciudadanos de las sociedades modernas.

Evaluación de los principales programas de vivienda (2001-2006)

- Programa Mi Vivienda

Este programa de financiamiento de la vivienda se dinamizó con gran fuerza durante el gobierno de Toledo, aunque el impulso inicial se dio durante el gobierno de transición que reestructuró el fondo MIVIVIENDA y lo dotó de mayor autonomía.

El cambio fundamental de MIVIVIENDA ha sido su orientación hacia los mercados peruanos B y C, aunque, al ser un programa que se sustenta en las iniciativas de la empresa privada, inmobiliarias y constructoras de mediana y pequeña escala, casi se ha limitado a operar en el ámbito de Lima metropolitana, el Callao y unas pocas ciudades del interior. El documento «Seguimos impulsando el desarrollo de la vivienda en el Perú» del fondo MIVIVIENDA presenta la distribución geográfica de créditos MIVIVIENDA: 79,2 por ciento en Lima y Callao; 10 por

ciento en la zona norte; 7,6 por ciento en la zona sur; 2,5 por ciento en la zona central andina; y 0,7 por ciento en la zona amazónica.

Consideramos que, mas allá de lo importante que ha sido la movilización de importantes recursos, cabe dejar en claro que esta política de vivienda fue promovida desde el gobierno central sin ninguna coordinación con otros niveles de operación del Estado. Al contrario, el Ministerio de Vivienda actuó sin tomar en consideración las políticas y planes de los gobiernos regionales, y, más grave, de los gobiernos municipales.

Pensar de manera unidireccional en su intervención, ofreciendo un solo tipo de producto («vivienda/departamento llave en mano») en un mercado muy diverso y abierto, no ha sido lo más adecuado. La demanda propiciaba soluciones creativas y alternativas que bien podrían ser lecciones importantes y demostrativas para las ciudades latinoamericanas.

Como consecuencia de este accionar, si bien los municipios han asumido la responsabilidad de autorización de licencias de construcción y el proceso subsiguiente que se deriva de los emprendimientos inmobiliarios, en la actualidad se presentan problemas de deterioro de entornos urbanos que han sido afectados por proyectos instalados sin tener en consideración criterios urbanísticos.

En términos urbanísticos, las intervenciones tienen la escala del lote independiente y no distinguen, necesariamente, la relación con el entorno inmediato. Su realización ameritaba una intervención a nivel de la manzana para determinar, por ejemplo, la relación entre las áreas libres y las comunes o para construir frentes no como cierres opacos

sino integrados a la calle. Sin embargo, los estándares se minimizaron en desmedro de la habitabilidad, a pesar de que era de esperarse proyectos innovadores, que generasen referentes y alternativas. Si bien no en todos los casos, la lógica ha sido cumplir solo con la rentabilidad, olvidando la calidad de vida que debe generarse. Compárese sino con los valores de un proyecto que ha cumplido más de medio siglo como la Unidad Vecinal n.º 3, con más del 75 por ciento de áreas libres y con cuatro tipos de departamentos que atienden a la diversidad de sus futuros residentes.

Finalmente, existen problemas de redes de agua y desagüe, dificultades derivadas del congestionamiento de calles y la falta de espacios de estacionamiento para vehículos, y escasez en el equipamiento urbano de áreas públicas y de recreación para la nueva población en zonas que se han sobredensificado.

- Programa Techo Propio

Este programa de vivienda, promovido por el fondo MIVIVIENDA en concertación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a partir de préstamos para el sector vivienda de medianos y bajos ingresos, no ha recibido la acogida teórica que se suponía inicialmente. Gran parte de las dificultades se derivan de las exigencias del sistema financiero privado en el que se ha apoyado el programa. Aunque cuenta con recursos para el subsidio de la vivienda hasta por un monto de cuatro mil dólares, las convocatorias a participar han recibido una demanda muy reducida.

Se han adjudicado un total de 9.866 créditos. El documento «Seguimos impulsando el desarrollo de la vivienda en el Perú» del Fondo MIVIVIENDA presenta la distribución

geográfica de los créditos Techo Propio: 53,2 por ciento en Lima y Callao; 18,3 por ciento en la zona norte; 14 por ciento en la zona sur; 11 por ciento en la zona central andina; y 3 por ciento en la zona amazónica. Nuevamente, una concentración en la capital.

Dado que casi dos terceras partes de viviendas en el ámbito nacional se autoconstruyen o gestionan por sus propios habitantes, Techo Propio se presentaba como la mejor oportunidad para un proyecto a gran escala que indujera cambios culturales en el modelo de construcción y en los sistemas de asistencia técnica y financiera, y que propiciara un mercado de alquiler, menor costo para la ciudad y un ambiente más amigable.

Debió ser el programa más cercano a los intereses de familias populares, que constituye los sectores D y C, mayoritarios en las ciudades, y los de mayor demanda de materiales (70 por ciento del mercado de acero de construcción, ladrillo y cemento) por el volumen de sus posibilidades de intervención, que merecen mayor atención (solo en nueve distritos populares de Lima existe un mercado para 395.578 intervenciones hasta el 2015).

Sin embargo, a pesar de contar con los subsidios directos que el sector ofertaba en el sistema A+B+C (ahorro, bono y crédito), la demanda solo representa el 30 por ciento de lo ofertado. Si lo contrastamos con la posible demanda, los cerca de 400.000 señalados en el párrafo anterior, conviene preguntarse si el error no está en la formulación de la propuesta. Por ejemplo, apostar a un solo producto como vivienda nueva en suelo nuevo hace que este, por el crecimiento de la ciudad, se lleve a zonas muy distantes y sin acceso inmediato a infraestructura. De hecho, era mejor

apostar por programas de mejoramiento o ampliación de viviendas en proceso como demuestra el Programa de Densificación Habitacional de desco .

Existe un amplio campo para innovar: modelos de participación en las etapas de diseño y construcción; participación de instituciones de la sociedad civil como universidades o de pequeños grupos de profesionales jóvenes; y asunción de iniciativas «paso a paso» y a escala hormiga en los barrios populares, que cambien la escala de intervención. De este modo, se aceptaría un sistema de asistencia técnica integral de apoyo a autoconstructores o pequeños inmobiliarios organizados que esté a la escala de las necesidades y constituya una alternativa importante.

- Programa Mi Barrio

Este programa se alentó en los dos últimos años del gobierno, aunque se formuló como política desde su inicio, y solamente ha recibido recursos limitados para su ejecución. Se trata de un programa de intervención para el financiamiento y ejecución de obras de mejoramiento de barrios a partir de la intervención en sus espacios públicos; la dotación de servicios comunales y de agua y desagüe, así como la electrificación y asfaltado de vías internas.

Creemos que un programa de singular importancia, que propone alternativas en el mejoramiento de los «nuevos barrios», ameritaba un debate sobre los aspectos puestos en juego: la escala y la manera de su intervención, el sentido de plantearlo desde un rumbo que enriquezca la participación más activa de las familias comprometidas e concepciones que apuntaran a generar procesos sociales urbanos, entre otros.

Pensamos que el alto componente de subsidio (600.000 dólares por barrio) puede constituirse en un límite para su replicabilidad, si asumimos que el reto lo constituyen más de siete mil intervenciones en el ámbito nacional. El concepto de focalización, es decir, la elección de un sector o barrio en una zona de similares necesidades generan una forma de exclusión entre los propios vecinos y quiebra el sentido de comunidad. Recorrer la zona de Oasis, en el décimo sector de Villa El Salvador, y distinguir el sector intervenido con uno de los proyecto piloto de Mi Barrio, que representa menos de un tercio de toda la zona, resulta una manera de fraccionar tejido urbano.

El concepto de mejoramiento de barrios, además de producir inclusión, lleva en ciernes el desarrollo progresivo del barrio desde una invasión, como signo de precariedad, a una ciudad con calidad de vida.

Bibliografía

ALLOU, Serge

1989 *Lima en cifras*. Lima: CIDAP-IFEA.

CÓRDOVA V., Adolfo

1958 *La vivienda en el Perú, estado actual y evaluación de las necesidades*. Lima: Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda.

desco

2005 «Paso a paso. Financiamiento Sucesivo para Vivienda Progresiva». Informe final del proyecto de la Comisión Europea para países en vías de desarrollo (periodo 2001-2005). Lima: desco .

LEWIS, David

1971 *El crecimiento de las ciudades*. Barcelona: Gustavo Gili.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

2003 *Plan Nacional «Vivienda para Todos». Lineamientos de política 2003-2007*. Cap. III: «Política de vivienda». Lima.

2006 *Perú: planes nacionales de vivienda y saneamiento 2006-2015*. Cap. I: «Situación actual», sección 1.4: «Metas alcanzadas (2001-2005). Metas físicas y socioeconómicas». Lima.

RIOFRÍO, Gustavo

2002 «Atrapados por las viejas políticas en la nueva ciudad». En *Perú Hoy. Toledo a un año de gobierno*. Lima: desco .

VALDIVIA, Guido

2006 «Presentación del Programa de Renovación Urbana». Presentación en Power Point.

VICEMINISTERIO DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

2002 *Mejoramiento de barrios/Densificación habitacional*. Consultoría de desco . Lima: desco .

Perú 2001-2006: cuando la educación todavía es esperanza

Sigfredo Chiroque

*¡Educo a mis hijos, porque quiero que sean otra clase de gente!
Lo digo con orgullo: «¡Mi hija es profesional y tiene empleo!».
¡La mejor herencia que dejo a mis hijos es la educación!*

Estas y otras expresiones populares corroboran la importancia que la población otorga a la educación. Pero ¿qué ha sucedido con ella en el último quinquenio?, ¿el gobierno del doctor Alejandro Toledo consiguió reorientar la práctica educativa de los peruanos y peruanas para que saliese de su mediocridad y de su falta de perspectiva histórica? La tesis que defendemos es la siguiente: *el gobierno del doctor Toledo (2001-2006) no ha superado los problemas centrales que conforman la crisis estructural de la educación peruana, aunque, en el período, se han sentado bases que pueden relativizar esta crisis.*

Para corroborar esta proposición seguiremos el siguiente esquema:

- (1) desarrollaremos un brevísimo balance de la herencia recibida;
- (2) analizaremos la dinámica política del sector;
- (3) presentaremos algunos resultados; y, finalmente,
- (4) estableceremos algunas conclusiones.

1. Crisis educativa como herencia

El *derecho a la educación* se debe encarar, al mismo tiempo, como fin y como medio. La educación se constituye en *fin* cuando hace referencia al mismo desarrollo humano en su dimensión formativa. Pero, este desarrollo de capacidades es también *medio* para la práctica social. En ambos casos, la concreción del derecho a la educación exige servicios adecuados y de calidad.

Crisis multidimensional

En la última década del siglo XX, nuestra educación tenía deficiencias en varios aspectos que juntos configuraban la «crisis educativa» del país:

- Problemas de *cantidad*

Todavía existían situaciones de cobertura educativa por resolver.

- Problemas de *calidad*

Los rendimientos escolares y el desarrollo de estructuras internas de los estudiantes dejaban mucho que desear.

- Problemas de *equidad*

Existían brechas cuantitativas y cualitativas en la práctica educativa de los pobres y no pobres, de hombres y mujeres, y de habitantes de zonas urbanas y rurales.

- Problemas de *pertinencia*

No todo lo que se enseñaba y aprendía guardaba coherencia con los rasgos culturales de la población, ni mucho menos con sus necesidades e intereses presentes y futuros. En términos generales, la educación peruana no guardaba relación con un proyecto de país, ni preparaba ciudadanos,

ni desarrollaba capacidades para el desarrollo científico-tecnológico y productivo-competitivo del país.

- Problemas de *recursos*

No solamente se presentaban limitaciones en infraestructura, sino también en presupuesto para educación y gestión de los recursos. De igual manera, el potencial docente tenía serias limitaciones.

- Problemas de *desprofesionalización docente*

Aunque han ido aumentando los maestros titulados, la calidad y los desempeños docentes han ido disminuyendo.

- Problemas de *enfoque educativo y pedagógico*

Detrás de las limitaciones anteriores se podía percibir desvíos en la misma concepción educativa hegemónica (énfasis en asumir la educación como servicio y no como derecho), mercantilización en la educación y uso de procesos técnico-pedagógicos inadecuados.

Todos estos problemas, referidos al derecho a la educación, coincidieron y constituyeron una unidad explosiva que denominamos *crisis estructural de la educación*. Esta crisis, para fines del siglo pasado, había hecho que la educación llegara a tocar fondo.

Respuesta neoliberal a la crisis educativa

El ingreso del ingeniero Alberto Fujimori al gobierno en la década del noventa trajo, para la sociedad peruana en general y para la educación peruana en particular, la aceptación explícita del modelo neoliberal, que bajo la orientación del Banco Mundial había asumido un nuevo rol para la educación:

El Banco Mundial está fuertemente comprometido en sostener el apoyo a la educación. Sin embargo, aun cuando el Banco financia

ahora cerca de una cuarta parte de la ayuda a la educación, sus esfuerzos representan solo cerca de la mitad del uno por ciento del total de gasto en educación en los países en desarrollo. Así pues, la principal contribución del Banco Mundial debe consistir en el asesoramiento, destinado a ayudar a los gobiernos a desarrollar políticas adecuadas para las circunstancias de sus propios países. El financiamiento del Banco será, en general, diseñado para influir sobre los cambios en el gasto y las políticas de las autoridades nacionales. (Banco Mundial 1995: xxiii).

En el caso peruano, y con el rótulo de *modernización educativa*, durante el primer gobierno del dictador Fujimori se tomaron algunas medidas importantes, la mayoría de ellas bajo la orientación, condicionamiento y tutela del Banco Mundial:

(a) *Reducción formal del Ministerio de Educación (MED)*

Los trabajadores estables del MED disminuyeron al mínimo. Mayoritariamente hay personal eventual (pagado por contratos o consultorías temporales), hecho que impide la acumulación y memoria institucional.

(b) *Intento de municipalización de la educación*

Se quiso implantar el modelo chileno, pero esta iniciativa no prosperó.

(c) *Articulación*

Se realizó un positivo esfuerzo por dar coherencia y unidad a la formación de nuestros niños y niñas de inicial y primaria.

(d) *Tercerización de la capacitación docente*

En la medida en que el MED ya no tenía personal para atender la formación continua de los docentes, esta se entregó a organizaciones privadas («entes ejecutores»).

(e) *Infraestructura educativa*

Se puso énfasis en la construcción de locales escolares, principalmente en zonas visibles y de impacto social.

(f) *Textos escolares*

Se destacó esta propuesta como alternativa al enfoque de bibliotecas escolares.¹

En el segundo gobierno del dictador Alberto Fujimori, la experiencia acumulada permitía avanzar en el modelo. La solución a la crisis educativa se centraba en medidas como el mejoramiento en la articulación de la educación inicial y primaria; la capacitación docente a través de terceros («entes ejecutores»); los cambios en la formación inicial del magisterio nacional; los cambios curriculares sobre la base de competencias, dentro del autodenominado «nuevo enfoque pedagógico» (NEP); el otorgamiento de facilidades para la inversión privada en educación; la construcción de escuelas; la puesta en marcha del bachillerato; y la edición y distribución de textos escolares.

Todas estas políticas se ejecutaron sobre la base de dos entidades creadas para dicho fin: la Oficina de Planificación Estratégica del MED (PLANMED) y el Programa de Mejoramiento de la Educación Peruana en Educación (MECEP).

La primera monitoreaba directamente la propuesta, aunque los «profesionales de educación» no tuviesen cabida en ella. Se asumía que todas las medidas para resolver la crisis educativa tenían que ir de la mano con «dinamizar los mercados de: materiales educativos (textos, bibliotecas y otro material didáctico), [...] formación y capacitación docente; [...] innovaciones educativas; [...] servicios administrativos y modelos

¹ En un taller con profesores, estos llegaron a la siguiente conclusión: «El texto escolar único es la biblioteca que los ricos han inventado para los pobres».

de gestión; y [...] soluciones de *hardware* y *software* educativo» (Ministerio de Educación 1996: 8). Estos planteamientos suponían que el «mercado» tenía la solución a los diversos problemas que configuraban la crisis educativa del país. Así, se promulgó el decreto ley 882 (todavía vigente), con clara orientación privatizante de la educación al concebirla como mercancía. Esta norma permitió el avance de las instituciones privadas en educación.

La segunda solamente tenía como ámbito de ejecución, en sus inicios, la educación primaria, pero posteriormente se amplió al conjunto del sistema. De alguna manera, el MECEP tenía autonomía administrativa respecto al Ministerio de Educación. Era una suerte de enclave, en el que se ejecutaban las recomendaciones técnico-pedagógicas y de gestión del Banco Mundial.

Todas estas medidas fueron configurando una manera no nacional de enfrentamiento a la crisis estructural de la educación en el país. De este modo, esta continuó agravándose, por lo que se llegó al punto de prohibir la publicación de resultados evaluativos internacionales como los del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa de la UNESCO. Estos resultados reportaban el deterioro de la calidad educativa del país para el año 1998. El rendimiento de los estudiantes peruanos en matemática y lenguaje se ubicaba en los últimos lugares respecto a los encontrados en otros países.

Después de la huída y caída del dictador Fujimori a fines de 2000, lo que quedaba en educación era un modelo educativo rediseñado y en marcha, con dos soportes claves (PLANMED y MECEP) y bajo la orientación de personas que no se consideraban neoliberales, pero que actuaban como tales.

La transición educativa

El gobierno de transición que sucedió a Fujimori tuvo solamente 10 meses de gestión (noviembre de 2000 a julio de 2001). En el sector, el ministro Marcial Rubio Correa hizo un guiño de saludo al magisterio nacional al conceder, a los maestros, unos 50 nuevos soles por única vez, pero fundamentalmente organizó una importante consulta nacional para sentar las bases para cambios sustantivos en la educación peruana.

El 13 de enero de 2001 se constituye la Comisión por un Acuerdo Nacional por la Educación, presidida por el padre Ricardo Morales Basadre. Esta entidad movilizó a la comunidad educativa en lo que denominó Consulta Nacional de Educación y la estableció como prerequisite para avanzar al acuerdo (véase Ministerio de Educación 2002).

La gestión de Rubio Correa anunciaba nuevos tiempos, pero no alteró la estructura de poder realmente existente al interior del sector, principalmente en el manejo administrativo y financiero.

2. Política educativa 2001-2006

El documento de campaña electoral del doctor Toledo «Plan Estratégico Huascarán para el Gran Cambio Educativo» (Perú Posible 2001) generó muchas expectativas. Es muy probable que no todos de los cuatro ministros de Educación del gobierno de Toledo² hayan conocido este plan, del que solamente quedó el nombre de «Proyecto Huascarán». Sin embargo, el documento es representativo en el sector, pues tipifica un gobierno pleno de propuestas, con avances y olvidos, cuyas

² El gobierno de Toledo ha sido uno de los que menos ministros de Educación ha cambiado, principalmente desde la mitad de su administración.

políticas educativas se pueden analizar alrededor de cuatro ejes:

- expectativa reformista;
- relativización y agudización de conflictos;
- emergencia educativa; y
- pacto social por la educación y anuncio de cambios.

Expectativa reformista

El doctor Toledo nombró como su primer ministro de Educación al doctor Nicolás Lynch Gamero (julio de 2001 a julio de 2002). Se trataba de un profesor sanmarquino de las canteras de la izquierda, cuya condición intelectual, progresista e independiente, generó muchas expectativas en la comunidad educativa nacional. No obstante esto, desde el inicio de su gestión enfrentó la crítica velada y abierta de los militantes del partido de gobierno, que reclamaban para sí la cartera de Educación.

Lynch era consciente de que los problemas educativos se deberían resolver dentro de un enfoque alternativo al neoliberal. Sustituyó la propuesta de «educación desde y para el mercado» por una de «educación para la democracia» (Ministerio de Educación 2002).³ Según su planteamiento, este cambio suponía, entre otras propuestas, establecer un acuerdo social y político para un proyecto educativo nacional, duplicar la inversión en educación y crear un consejo nacional de educación.

En la práctica, la gestión de Lynch se detuvo en la puesta en marcha de la nueva secundaria; el diseño del proyecto de educación rural; el inicio del Proyecto Huascarán para dotar

³ El documento que da cuenta de esta nueva perspectiva aparece como suplemento en un diario local el 13 de enero de 2002.

de herramientas informáticas a las escuelas; el Plan Nacional de Educación Bilingüe; el impulso a la educación técnica; la evaluación de 116.000 docentes; la puesta en marcha del Consejo Nacional de Educación; y el desarrollo del criterio participativo en educación (Lynch 2002).

Desde nuestro punto de vista, el ministro Nicolás Lynch comenzó a sentar las bases para dar autonomía al Ministerio de Educación respecto al tutelaje del Banco Mundial. Esta decisión tuvo que ver, por ejemplo, con el intento de controlar la poderosa Oficina de Planificación Estratégica (PLANMED), con la cancelación del bachillerato en la educación secundaria y con la desactivación del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP) para integrarlo al Ministerio de Educación. Evidentemente, estas decisiones de política educativa no guardaban mucha coherencia con el enfoque global del gobierno. Esta contradicción de fondo, pero principalmente los reclamos del partido de gobierno (Perú Posible) para controlar el Ministerio de Educación, explican la decisión gubernamental de retirar al ministro Lynch.

Con la salida de Lynch del Ministerio de Educación, se cerró, para el sector, el intento reformista *explícito* y *sistemático* del gobierno de Toledo. A partir de entonces, continuaron vigentes las propuestas de cambio, pero ya no de manera sistemática.

Relativización y activación de conflictos

La gestión del doctor Gerardo Ayzanoa —sucesor del ministro Lynch— trajo consigo cambios significativos en la marcha del Ministerio de Educación. Se podría decir que esta gestión relativizó algunos conflictos latentes al interior del Ministerio y otros de este con el Banco Mundial, pero tuvo que enfrentar, al mismo tiempo, conflictos con el magisterio organizado en

el Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP) y con otras instituciones de la comunidad educativa.

El tránsito de viceministro a ministro de Educación del doctor Gerardo Ayzanoa puso fin a una contradicción que se gestaba en las filas del partido de gobierno. Los militantes de Perú Posible habían reclamado la cartera de Educación para un miembro de esta organización política. Finalmente, este objetivo se cumplió con la nominación del doctor Ayzanoa, aunque —valgan verdades— no tuvo una política partidarista.

De igual manera, se relativizaron las contradicciones que se venían gestando con el Banco Mundial. El «diálogo» con este organismo se tradujo en la firma del contrato de préstamo para la puesta en marcha del Proyecto de Educación en Áreas Rurales (PEAR). Este último es el crédito más importante que tiene el Ministerio de Educación con organismos internacionales para el período 2003-2007. A partir de este contrato, el Ministerio de Educación toma la decisión de reactivar el MECEP con el nombre de Comité Coordinador de Préstamos con Financiamiento Externo (COMPFE). Así, no solamente retornaron al Ministerio personas ligadas a la propuesta neoliberal de los noventa, sino que se reestableció, más allá de la buena voluntad o conciencia del ministro Ayzanoa, el tutelaje del Banco Mundial, anterior al gobierno de Toledo.

A partir de su experiencia personal, el doctor Ayzanoa toma dos medidas importantes: reactiva, con un criterio técnico, las políticas de planificación en el Ministerio y, al mismo tiempo, activa —bajo la iniciativa del doctor César Picón— la elaboración del Proyecto de Educación para Todos, una exigencia de los organismos internacionales (véase Picón 2005: 62).

La propia personalidad del doctor Ayzanoa hace que privilegie lo técnico a lo político. Este condicionamiento personal explica, de alguna manera, las contradicciones que sus actitu-

des generaron frente a instituciones como el Foro Educativo o el propio Consejo Nacional de Educación, y su manejo poco político del conflicto del Ministerio con el SUTEP.

Un acontecimiento central en la gestión del doctor Ayzanoa fue, ciertamente, la huelga del SUTEP, cuya última medida de este tipo había sido en 1991. La medida de fuerza se inició el 12 de mayo de 2003 y culminó el 12 de junio del mismo año. Esta octava huelga del SUTEP fue acatada por el 96 por ciento del magisterio nacional. No valió para impedirla la existencia de una pequeña fracción del gremio, liderada por el profesor Robert Huaynalaya, que se opuso a la dirigencia nacional; ni el ofrecimiento de 75 nuevos soles hecho por ministro Ayzanoa antes del inicio de la medida de fuerza; ni las negociaciones preliminares entre el ministro y la dirección del gremio.⁴ El enfoque político de la dirigencia magisterial pudo más que la respuesta técnica del ministro; el conflicto era más social que personal. El propio doctor Ayzanoa, a propósito de esta huelga, nos dijo:

Mi experiencia personal como ministro ha sido positiva. En primer lugar, yo dialogué con los maestros y tengo el orgullo de haberme llevado muy bien con ellos. En ningún momento los representantes del SUTEP me ofendieron, ni me insultaron, ni quemaron un muñeco con mi nombre. ¡Hubo mucho respeto! [...] Dentro del conflicto interno del SUTEP, yo tuve una posición principista: dialogué con el SUTEP reconocido oficialmente. No me interesó a qué partido político pertenezca, ni por qué partido político esté influenciado. Yo dialogué con los representantes del magisterio. (Entrevista recogida en Chiroque 2004: 75)

La octava huelga del SUTEP ha sido el principal conflicto que ha tenido el Ministerio de Educación con el magisterio

⁴ Con oficio 449-2003-ME-DM, el doctor Ayzanoa reconoce negociaciones «desde el 09 de mayo».

nacional⁵ y —no cabe duda— la principal razón para reemplazar al doctor Ayzanoa por el doctor Carlos Malpica Faustor (junio de 2003 a febrero de 2004).

Emergencia educativa

En los últimos cuarenta años se hizo común, desde el mismo aparato del Estado y desde los gobiernos, hablar de una crisis educativa. No debe llamar la atención, entonces, que para inicios de la década de 2000 existieran voces —dentro y fuera del aparato estatal— que reclamaran que la educación del país —y más específicamente la *educación pública*— se declarase en estado de *shock*. Implícitamente, se apuntaba a reorientar la educación pública con «nuevas estrategias» y en el marco de la privatización de los servicios educativos.⁶

Paralelamente, el retorno a la democracia en el Perú (2000) posibilitó la difusión masiva de los resultados evaluativos de rendimientos estudiantiles hecha por la UNESCO. Esta información posibilitó que la comunidad educativa en su conjunto tomase conciencia de la gravedad de la crisis educativa en el país y que se generase una suerte de vergüenza nacional por estar ubicados, en cuanto a calidad educativa, en los últimos escalones en el ámbito latinoamericano.

⁵ De acuerdo con nuestros registros, los paros y huelgas nacionales del SUTEP en el quinquenio han sido los siguientes: huelga del 12 de mayo al 12 junio de 2003; paro del 17 de septiembre de 2003; paros del 14 de julio y del 22 de septiembre del 2004; y paro del 27 de octubre del 2005. Mientras escribía el presente documento, el SUTEP llamaba al magisterio a una gran movilización nacional, sin descartar un paro para el día 22 de junio de 2006.

⁶ En realidad, en la década del noventa se había transitado de un enfoque de privatización de la *propiedad* de las instituciones educativas hacia una privatización de su *gestión*.

Por otro lado, en 2002 se comenzaron a conocer los primeros resultados del informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), que se publicarían en su totalidad un año después. En referencia a la educación, allí se planteaba que la situación crítica del sector era una de las dimensiones de la pobreza y exclusión, pero, al mismo tiempo, que la práctica educativa había sido usada como instrumento para la prédica violentista durante los últimos años. La CVR (2003) encontraba una estrecha correlación entre la situación educativa y la violencia en el Perú en las décadas del ochenta y noventa.⁷ Por ello, incluso los sectores tradicionales comenzaron a tomar conciencia de la necesidad de replantear el sistema educativo nacional.

En este contexto, se difundieron (durante el primer semestre de 2003) los resultados evaluativos del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) para 2001. Allí se ratificaba que, en relación con el rendimiento de sus alumnos, el Perú se ubicaba en los últimos escalones en comparación con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y otros cuatro países de América Latina. Esta publicación fue el detonante para que la clase política tomase conciencia de la situación crítica de la educación nacional. Desde el Ejecutivo y el Congreso, se comenzó a consensuar la idea de declarar la educación peruana en emergencia.

De este modo, el gobierno peruano promulgó el decreto supremo 021-2003-ED, «Declaración en emergencia al sistema educativo nacional, durante el bienio 2003-2004». Beatriz Merino, presidenta del Consejo de Ministros, había señalado cuatro objetivos fundamentales: frenar el deterioro de la calidad de la educación y revertirlo; dar prioridad a la educación básica;

⁷ Especialmente en el título III de su *Informe final*.

poner énfasis en la formación continua y actualización de maestros; y efectuar con carácter urgente la evaluación y reparación de aulas y colegios.

En realidad, la totalidad del sistema educativo peruano se encontraba y encuentra en crisis, por lo que la declaratoria de emergencia se prestaba a confusión. Para Gróver Pango, por ejemplo, «la emergencia significa concederle al tema educativo una prioridad declarada y que comprometa mucho más allá del sector educación». Para Mercedes Cabanillas, no había necesidad de hacer esta declaratoria, porque hacía tiempo que la educación estaba en emergencia. Por su parte, Gloria Helfer buscaba distinguir entre «urgencia» y «emergencia», y apostaba por la necesidad de priorizar algunas áreas y contenidos de aprendizaje.⁸

En este marco, la declaración de emergencia educativa encontró dos trabas centrales: el origen estructural y totalizante de la crisis educativa, y la inexistencia dentro de la administración de recursos del Ministerio de Educación de un «proyecto», «programa» o «actividad» particular que formalizase la canalización de recursos para atenderla. Estos problemas devinieron en que, operativamente, la emergencia educativa se diluyese en el conjunto del quehacer del sistema educativo y acabase, finalmente, como una actividad de focalización en un número reducido de instituciones educativas, determinadas a partir de una muestra.

En efecto, durante la gestión del ministro Carlos Malpica (junio de 2003 a febrero de 2004), la emergencia se asumía simplemente como un criterio genérico en el conjunto del plan del sector. En otras palabras, se daba como supuesto que cruzaba el conjunto del sistema educativo y que todas las dependencias

⁸ Las citas de este párrafo corresponden a una serie de entrevistas aparecidas en *Agenda Educativa. Revista institucional de Foro Educativo* en agosto de 2003.

del Ministerio de Educación deberían considerarla. La responsable de Emergencia Educativa coordinaba esta tarea alrededor de cinco ejes estratégicos:⁹ calidad y cultura de éxito educativo; equidad y educación inclusiva; profesionalización y desarrollo de la gestión magisterial; transparencia y modernización de la gestión educativa; e inversión y financiamiento del desarrollo educativo. En realidad, la emergencia educativa cruzaba todo el sistema.

Cuando ingresó al Ministerio el arquitecto Javier Sota Nadal (cuya gestión duró de febrero de 2004 a julio de 2006), la emergencia educativa tuvo una nueva connotación. Se le asumió como un programa focalizado de emergencia educativa,¹⁰ establecido en 100 centros educativos piloto y centrado en el desarrollo de competencias de comunicación integral, razonamiento lógico-matemático y valores (véase Cepeda 2004). A la larga, el plan de emergencia se centró casi exclusivamente en el desarrollo de capacidades comunicativas (véase Ministerio de Educación 2004).

Es interesante anotar el proceso de focalización temática y reduccionismo que se viene dando ante la crisis educativa del país:

- en la década del noventa, los organismos internacionales preconizaban «aprendizajes básicos» para las mayorías nacionales;
- la declaración de emergencia educativa (2003) señaló tres ejes de trabajo: comunicación, matemática y valores;

⁹ Decreto supremo 029-2003-ED, sobre lineamientos generales de la emergencia educativa.

¹⁰ Decreto Supremo 006-2004-ED, sobre lineamientos específicos de política educativa, abril de 2004-diciembre de 2006.

- los lineamientos de trabajo para el 2004 se centraban en comunicación integral;
- simultáneamente, algunos especialistas proponen una «moratoria curricular», es decir, la reducción de la enseñanza a nuestro pueblo a aprendizajes mínimos de una o dos asignaturas; y, últimamente,
- el Banco Mundial ha recomendado a los peruanos desarrollar la *lectura veloz* como indicador básico de calidad educativa (Cotlear 2006).

Claro está que este reduccionismo escandaloso solamente se postula para los sectores populares y no para las elites del país.

Pacto social por la educación

En el ámbito internacional, se comenzó a postular, durante la década del noventa, la tesis de transitar de un *Estado docente* a una *sociedad educadora*. Este lema, aunque servía de bandera para sectores progresistas que alentaban la participación ciudadana en educación, también ocultaba planteamientos de reduccionismo en la responsabilidad del Estado en educación, enarbolados por sectores conservadores.

La experiencia participativa no era nueva en la educación peruana, pero ahora se postulaba con nuevos bríos. En el quinquenio 2001-2005, bajo la perspectiva del criterio de pacto social, se pueden destacar los siguientes hechos:

- La puesta en marcha del Consejo Nacional de Educación (CNE)

Creado en 1982, solamente se puso en marcha 20 años después (marzo de 2002). Conformado por personalidades de con formación y enfoque plural, ha venido actuando como institución de vigilancia, pero fundamentalmente

elaborando, de manera participativa, el Proyecto Educativo Nacional (PEN). El borrador de este se dio a conocer en el segundo semestre de 2005 y su versión definitiva se debe presentar el mes de julio del presenta año.

- Los compromisos del Foro Acuerdo Nacional sobre educación

El 22 de julio de 2002, se constituyó el Foro Acuerdo Nacional, donde confluyeron las principales organizaciones políticas, sociales y religiosas del país. Allí se firmaron un conjunto de políticas de Estado, de las que destaca la duodécima, referida a la educación pública, gratuita y de calidad, así como a la promoción y defensa de la cultura y el deporte. Esta política se desagregó en un conjunto de medidas para avanzar en calidad y equidad, así como para tener recursos para educación (hasta por lo menos el 6 por ciento del producto bruto interno).

En el marco del Foro Acuerdo Nacional, el 4 de mayo de 2004 se firmó el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación 2004-2006, que priorizó cuatro ejes: la movilización nacional por aprendizajes de calidad; la estrategia de desarrollo profesional docente; la moralización del sector educación; y el financiamiento de la educación. Este pacto se firmó con la participación determinante del Consejo Nacional de Educación.

Como veremos más adelante, los resultados de la duodécima política y del pacto han sido muy relativos.

- La formación de *colectivos educativos* significativos

En el quinquenio se han desarrollado importantes grupos. Los más importantes son el Foro Acuerdo Nacional, el Movimiento Pedagógico Popular y, principalmente, el

Foro Educación para Todos (EPT). Este último ha elaborado un importante Plan Educativo para el país hasta 2015.

3. Algunos resultados educativos en el quinquenio

¿Qué resultados se derivan de las políticas educativas ejercidas en el último quinquenio? Aunque los procesos tienen efectos retardados en educación, es posible hacer algunas aproximaciones en relación con los resultados en términos de cantidad, calidad, equidad, pertinencia, recursos y enfoque.

Resultados cuantitativos

Se puede afirmar que no solo no se ha avanzado en la solución de los problemas cuantitativos de la educación nacional, sino que, en el caso de algunos componentes, incluso se ha retrocedido:

- *Analfabetismo*

En la población de 15 a 24 años, subió de 1,8 a 3,2 por ciento; en la de 25 a 39, de 5,3 a 6,6 por ciento; y, en la de 40 y más, de 9,6 a 22,1 por ciento (EDUCDATA-IPP, 2005)

- *Años de escolaridad*

Haciendo una comparación entre 1998 y 2003, se percibe que el número de años de estudio en la población de 25 a 34 años se mantiene, de manera general, en 8,9 años a nivel general, aunque disminuye en el caso de las mujeres y de la población pobre (véase cuadro 1).

- *Matrícula total*

La población peruana matriculada ha subido en 1,89 por ciento debido al crecimiento acelerado de la educación

Cuadro 1
Años de escolaridad de la población de 25 a 34 años
según género, área de residencia y nivel de pobreza

Categoría	1985	1988	2003
Total	8,7	8,9	8,9
Femenino	7,8	8,8	8,6
Masculino	9,6	9,1	9,3
Urbano	10,4	9,6	9,9
Rural	5,3	7,9	6,6
No pobre	9,7	9,5	10,0
Pobre	7,5	8,6	8,4
Pobre extremo	5,0	7,1	6,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Cuento.

Elaboración: Unidad de Estadística del Ministerio de Educación (2006).

privada. Sin embargo, la matrícula en educación pública ha decrecido en 2,98 por ciento, principalmente en servicios escolarizados, en los que la baja llega al 3,02 por ciento (véase cuadro 2).

- *Estudiantes de educación inicial*

Después de la secundaria, el nivel de educación inicial es el que más ha crecido, básicamente en el sector privado. En el sector público, el crecimiento en cinco años ha sido de 0,55 por ciento, principalmente —y felizmente— en los servicios escolarizados. Esta cifra permite suponer, si continúa la tendencia, que el Estado necesitaría nueve años para mejorar un punto en el déficit de este nivel y que tendríamos que esperar no menos de 200 años para llegar a una cobertura aceptable del Estado (véase cuadro 2).

- *Estudiantes de educación secundaria*

La matrícula en este nivel ha crecido en un 10,84 por ciento. En el sector público, el crecimiento fue de 5,89 por ciento, básicamente en menores. Por su parte, la secundaria de adultos decreció en 16,21 por ciento (véase cuadro 2).

- *Estudiantes de educación superior no universitaria*

En el caso de estudiantes de formación magisterial, ellos han disminuido, en el sector público, en un 20,91 por ciento y, en el sector privado, en un 13,91 por ciento. Este comportamiento se debe al excedente de maestros titulados existente. Cabe destacar un importante despegue cuantitativo de la educación superior tecnológica, principalmente en el sector privado, en el que creció en 17,28 por ciento (véase cuadro 2).

- *Estudiantes de otras modalidades*

Si bien se puede constatar la marginación cuantitativa de la educación especial, que ha decrecido en 11,43 por ciento en el sector público, la cobertura de educación ocupacional, principalmente su modalidad no escolarizada, ha aumentado (véase cuadro 2).

- *Eficiencia interna*

Para 1999, culminaba la secundaria el 52 por ciento de los matriculados en el primer grado de primaria (anexo estadístico de *Educación y Democracia*) mientras que para el 2005 lo hacía el 49 por ciento. Lejos de una mejora, ha habido un ligero deterioro (Instituto de Pedagogía Popular 2005).

En resumen, podemos señalar que no hemos tenido mayores logros en resultados cuantitativos y que hay una tendencia a la privatización de la educación.

Calidad educativa

En noviembre de 2005, la Unidad de Medición de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación (MED-UMC) reportó sus hallazgos respecto a la evaluación hecha en 2004. Según estos resultados, de 1998 a 2004 «no hay diferencias significativas» en el rendimiento escolar (véase cuadro 3). ¿Hubo cambios significativos en 2005 y en lo que va de 2006? ¿El mayor control en horas de «dictado de clases» en los últimos tiempos ha generado modificaciones significativas? No contamos con datos específicos, pero todo parece indicar que la tendencia no se alteró y parafraseando a Vallejo: «¡El cadáver (de la educación), ay, siguió muriendo!».

Como se sabe, la «calidad educativa» no se agota en los rendimientos; conlleva, también, el desarrollo de estructuras cognitivas, estructuras afectivo-valorativas y estructuras volitivas (libertad, autonomía y tomad de decisiones de los educandos). En todos estos aspectos, nuestros estudiantes tienen deficiencias.

Cuadro 3
Perú 1998 y 2004
Rendimiento de estudiantes

Áreas	1998		2004		Diferencia (99 por ciento)
	Media	Error	Media	Error	
Comunicación integral	308,5	1,54	303,2	2,71	*
Razonamiento lógico-matemático	306,3	1,60	311,9	3,11	*

* No hay diferencias significativas al comparar el rendimiento promedio entre años en ambas áreas.

Fuente: Ministerio de Educación 2005a.

Equidad educativa

La cobertura y la calidad educativas no son homogéneas; guardan diferencias importantes y generan una verdadera estructura de inequidad. Las últimas elecciones presidenciales han puesto sobre el tapete la situación de exclusión de importantes sectores de la población nacional y la existencia de brechas sociales muy grandes.

Esta inequidad, que pudimos situar geográficamente en 1990 (Chiroque 1990), perdura con mayor gravedad en la actualidad. Los datos de 2003, que se pueden apreciar en el cuadro 4, presentan varios indicadores que corroboran lo que estamos diciendo. La inequidad se manifiesta, por lo menos, en cinco sectores:

- la población en pobreza extrema en relación con la población pobre, y esta en relación con la población «no pobre»;
- la población del área rural en relación con la del área urbana;
- la población femenina en relación con la masculina;
- la población quechuahablante y de culturas amazónicas en relación con la población de habla castellana; y
- la población que estudia en instituciones educativas estatales en relación con la que estudia en instituciones privadas.

Cuadro 4 Perú 2003. La inequidad educativa en cifras

Indicadores	Total	Género		Área de residencia		Pobreza		
		Masculino	Femenino	Urbana	Rural	No pobre	Pobre	Pobre extremo
Tasa de cobertura total para niños de 3 a 5 años	62,1	61,6	62,7	71,4	50,1	75,9	64,0	43,5
Tasa de cobertura total para niños de 6 a 11 años	96,1	95,9	96,4	98,3	93,3	98,6	96,6	92,7
Tasa de cobertura total para niños de 12 a 16 años	85,8	83,9	87,7	91,5	77,0	91,8	86,8	75,5
Tasa de meta de cobertura en inicial	53,2	53,0	53,5	61,6	42,5	66,5	54,8	35,7
Tasa de meta de cobertura en primaria	92,5	92,1	93,0	94,3	90,2	93,9	93,4	90,0
Tasa de meta de cobertura en secundaria	69,8	68,1	71,4	80,9	52,6	83,4	71,3	47,9
Tasa de conclusión en primaria para niños de 11 a 13 años	72,5	73,2	71,9	82,8	58,5	86,6	73,1	53,7
Tasa de conclusión en primaria para niños de 14 a 16 años	91,2	90,3	92,0	93,8	82,8	96,1	92,9	78,4
Tasa de conclusión en secundaria para niños de 16 a 18 años	51,3	52,0	50,6	64,2	24,3	68,0	45,0	17,4
Tasa de conclusión en secundaria para niños de 19 a 21 años	66,7	67,1	66,1	79,1	36,9	80,9	57,9	27,8
Porcentaje de niños con dos años de escolaridad que no saben leer ni escribir	20,6	21,6	19,7	10,8	33,9	11,4	16,8	36,5

Tasa de analfabetismo en individuos de 15 a 24 años	3,2	4,2	2,1	1,1	7,5	1,0	2,8	10,5
Tasa de analfabetismo en individuos de 25 a 39 años	6,6	10,0	2,9	2,5	16,3	2,1	18,6	27,0
Tasa de analfabetismo en individuos de 40 a más años	22,1	31,5	12,1	11,8	42,8	12,9	28,3	48,8
Años promedio de escolaridad de la población adulta	8,9	8,6	9,3	9,9	6,6	10,0	8,4	6,0
Porcentaje de estudiantes desaprobados en primaria	8,5	8,3	8,7	5,7	12,8	5,3	10,7	15,0
Porcentaje de estudiantes desaprobados en secundaria	10,0	8,7	11,3	10,1	9,7	9,6	10,3	11,4
Porcentaje de estudiantes retirados en primaria	7,0	4,3	5,2	2,4	9,0	2,3	5,7	11,1
Porcentaje de estudiantes retirados en secundaria	5,6	5,1	6,1	4,6	10,8	4,1	6,7	10,1
Porcentaje de ingresantes a primaria con edad regular para este nivel	79,8	80	79,7	83,6	73,3	85	75,9	69,9
Tasa de transición a secundaria	91,0	89,6	93,6	95,8	83,7	96,1	93,6	90,7
Porcentaje de estudiantes en primaria con edad no regular para este nivel	9,6	9,3	9,9	5,3	16,3	4,1	13,1	20,2
Porcentaje de estudiantes en secundaria con edad no regular para este nivel	10,7	8,9	12,5	8,1	23,5	5,6	14	25,9
Porcentaje de docentes que cumplen con el estándar de escolaridad en primaria	73,8	N. D.	N. D.	71,0	76,5	68,5	80,9	76,8
Porcentaje de docentes que cumplen con el estándar de escolaridad en secundaria	69,1	N. D.	N. D.	68,2	72,5	67,1	70,1	75,6

Tamaño de clase en educación primaria	24,6	N. D.	N. D.	22,8	25,1	21,2	25,4	27,1
Tamaño de clase en educación secundaria	29,6	N. D.	N. D.	31,3	23,5	30,4	29,3	27,1
Porcentaje de escuelas primarias con al menos una computadora	16,0	N. D.	N. D.	45,0	2,0	44,0	7,0	3,0
Porcentaje de colegios secundarios con al menos una computadora	49,0	N. D.	N. D.	69,0	17,0	73,0	36,0	21,0
Porcentaje de escuelas primarias con acceso a Internet	2,0	N. D.	N. D.	6,0	0,0	6,0	0,0	0,0
Porcentaje de colegios secundarios con acceso a Internet	9,0	N. D.	N. D.	14,0	0,0	17,0	3,0	1,0
Número de estudiantes de educación primaria por computadora	37	N. D.	N. D.	36	74	31	76	104
Número de estudiantes de educación secundaria por computadora	28	N. D.	N. D.	28	46	24	46	66

Fuente: Ministerio de Educación 2004.

Elaboración: Miranda 2005.

Algo más, creemos que los *factores exógenos al sistema educativo* tienen mayor determinación que los *factores endógenos* en los niveles de calidad educativa. En otras palabras, las condiciones de los estudiantes (en cuanto a salud, nutrición, entorno familiar y contexto socioeconómico) tienen mayor determinación en los niveles de rendimiento educativo que los factores internos a la escuela. Aceptado lo anterior, la desigualdad y exclusión de sectores de la población nacional también son parte de la inequidad educativa.

Pertinencia educacional

La calidad educativa no basta para garantizar una buena educación. Se podría tener una educación de calidad, pero si se tienen enseñanza y aprendizaje ajenos a los rasgos culturales de los educandos, desligados de las necesidades e intereses (presentes y futuros) de la población y marginales al desarrollo científico y tecnológico, la práctica educativa no tendría mayor significado estratégico para la sociedad.

Se puede decir que en el quinquenio se han dado intentos significativos para relacionar educación-cultura y educación-producción. Estos avances se ven en la educación intercultural, en la propuesta de educación rural (concretada en el Proyecto Educativo para Áreas Rurales) y de educación técnico-productiva, o en los progresos reales en cobertura en educación superior tecnológica y educación ocupacional. A pesar de todo esto, los logros reales son muy incipientes.

Por otro lado, poco hemos avanzado en desarrollar una *cultura investigativa* en la educación básica, y la *producción-distribución de conocimientos científicos y tecnológicos* en la educación superior es realmente muy limitada. La práctica investigativa en general y la investigación educacional en particular no han tenido avances en el quinquenio.

Nuestra educación continúa siendo, entonces, poco pertinente, y eso le resta perspectiva histórica, con consecuencias negativas para el mismo devenir de una sociedad con identidad propia, competitiva y autónoma.

Recursos para educación

- *Instituciones educativas*

Su crecimiento total, así como en el sector público, ha sido positivo: 10,11 por ciento y 6,17 por ciento, respectivamente (véase cuadro 2). Llama la atención que las instituciones educativas hayan crecido con mayor celeridad que el número de estudiantes. Este hecho significa que ha disminuido el número de alumnos por institución educativa, aunque no se sabe si hubo similar crecimiento en la infraestructura educacional.

- *Infraestructura*

Para 2002, la Oficina de Infraestructura Educativa del Ministerio de Educación había registrado 6.508 aulas que debían sustituirse por su pésimo estado y 1.893 que debían rehabilitarse dadas sus condiciones. Para 2006, estas mismas 8.401 aulas continuaban consignadas como «necesidad priorizada de atención» (Ministerio de Educación 2006a: 23).

- *Materiales didácticos*

Este campo ha presentado algunos avances, al entregarse textos escolares en educación básica. Por otro lado, se ha movilizado a las instituciones en una campaña llamada Lápiz y Papel, o se han buscado padrinzos a instituciones educativas como si ese fuese el camino serio para hacer participar a las empresas en educación o como si la descarga de la responsabilidad del Estado lo fuese.

- *Recursos financieros*

De acuerdo con información del Ministerio de Economía y Finanzas (véase cuadro 5), el presupuesto y gasto educativo durante el período se encontraron en una situación crítica:

- En términos absolutos, los montos han sido anualmente crecientes, tanto en el presupuesto público para Educación (PPE) como en el gasto en Educación Pública (GEP). Sin embargo, si se compara PPE y GEP, se nota que este último acaba siendo menor. En otras palabras, hay una constante ineficiencia, por la devolución de dinero al Tesoro de una media de 14 por ciento al año.¹¹ Es más real, entonces, hablar del GEP.
- En relación con valor del producto bruto interno (PBI), ni el PPE, ni el GEP se han alterado en términos relativos.
- La última observación hace evidente que no se está cumpliendo con el incremento anual de, por lo menos, el 0,25 por ciento del PBI para educación, que había establecido el Acuerdo Nacional. Por ejemplo, lejos de aumentar, el recurso financiero para educación ha disminuido en 2005.

¹¹ Las causas de esta ineficiencia se encuentran en el sistema total y no solamente en la Alta Dirección. Sin embargo, es obvio que esta tiene la responsabilidad política de hacer los cambios necesarios para ganar en eficiencia en la gestión de los recursos.

Cuadro 5
Perú 2001-2005
Presupuesto y gasto público en educación respecto del PBI
(millones de soles corrientes)

Variables	2001	2002	2003	2004	2005
Gasto público en educación	4.785	5.432	6.005	6.845	6.337
Presupuesto público en educación	5.698	6.298	6.777	7.163	7.382
Eficiencia	84,0%	86,2%	88,6%	95,6%	85,8%
PBI	187.251	198.437	210.747	229.317	250.420
GEP/PBI	2,6%	2,7%	2,8%	3,0%	2,5%
PPE/PBI	3,0%	3,2%	3,2%	3,1%	2,9%

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera 2006.

Elaboración: Ministerio de Educación 2006b.

Personal docente

El quinquenio se ha caracterizado por algunas modificaciones interesantes en el campo magisterial:

- ***Número***

El magisterio ha crecido en 12,96 por ciento en el período, principalmente en el sector privado. El mayor crecimiento se ha dado en educación inicial y secundaria (véase cuadro 2).

- ***Profesionalización docente***

Al inicio del gobierno de Toledo, el 31 por ciento de los maestros del Estado no tenía título pedagógico; para inicios del 2006, este porcentaje había disminuido al 13 por ciento. A pesar de esta positiva disminución de intitulado, el magisterio decayó en sus desempeños.

- *Colegio de Profesores del Perú*

En el quinquenio se concretizó la propuesta de un colegio de profesores, aunque la elección de la primera junta directiva se encuentra entrampada y es materia de conflicto en seno de la comunidad de maestros.

- *Núcleos de maestros para el cambio*

Es importante anotar la emergencia de grupos organizados de docentes que vienen haciendo propuestas educativas, así como realizando interesantes innovaciones educativas. Destacan en estas actividades los siguiente: Equipos Docentes, los maestros de Fe y Alegría, los Círculos de Autoeducación Docente, las Redes de Institutos Superiores Pedagógicos y el Movimiento Pedagógico Popular. Al interior del mismo SUTEP, se ha generado una importante corriente que no solamente ha elaborado una propuesta de proyecto educativo nacional, sino que ha formado un instituto de investigación educativa. En esta misma dirección, importa destacar la labor pedagógica de la Derrama Magisterial, no solamente en sus anuales concursos «Horacio» sino en sus megaeventos bianuales denominados «Encinas».

- *Carrera pública magisterial*

Actualmente existe una Ley del Profesorado formalmente vigente, pero que se incumple y tiene limitaciones, principalmente en lo referente al control de desempeños docentes. El Ministerio de Educación ha hecho esfuerzos por actualizar y precisar esta norma. Con ese fin, ha derivado al Congreso un anteproyecto de Ley de Carrera Pública. Desde nuestro punto de vista, este anteproyecto debería pasar a un debate masivo antes de su promulgación.

- *Sindicalización*

El desarrollo sindical ha experimentado varios cambios en el periodo:

- *Crecimiento en movimiento democrático*

En la historia gremial del magisterio peruano hay cinco etapas muy marcadas: gremialismo asociativo-mutual (1884-1930), sindicalismo libre (1931-1955), sindicalismo clasista (1956-1990), sindicalismo de resistencia (1991-1999) y sindicalismo clasista democrático (2000-2006).

- *Desaceleración de huelgas y paros*

De acuerdo con nuestros registros, los paros y huelgas nacionales del SUTEP en el quinquenio han sido: huelga del 12 de mayo al 12 junio de 2003; paro del 17 de septiembre de 2003; paro del 14 de julio y 22 de septiembre de 2004; y paro del 27 de octubre del 2005. Mientras escribía el presente documento, el SUTEP llamaba al magisterio a una gran movilización nacional, sin descartar el paro para el día 22 de junio del 2006.

- *Inicio del debate para conjugar derechos*

Al interior del gremio se está debatiendo sobre el modo de conjugar los derechos de los sujetos que enseñan con los derechos de los sujetos que aprenden.

- *Desarrollo de propuestas pedagógicas*

El SUTEP ha hecho una propuesta de proyecto educativo nacional, así como ha buscado, de manera creciente, involucrarse en el debate pedagógico.

- *Remuneraciones y poder adquisitivo*

Para julio de 2001, el promedio remunerativo del magisterio peruano era de 635,39 nuevos soles y, para julio de 2006,

es de 1057,29 nuevos soles. Si bien el gobierno de Toledo no consiguió duplicar el salario magisterial, le dio una mejora sustantiva de unos 421,9 nuevos soles. El poder adquisitivo de los maestros mejoró en un 40 por ciento (véase cuadro 6).

Cuadro 6
Perú 2001-2006. Evolución del poder adquisitivo docente

Fecha	Promedio de remuneración líquida (nuevos soles)	Poder adquisitivo (julio de 2001=100,0%)
Julio de 2001	635,39	100,00
Diciembre de 2004	907,92	124,91
Diciembre de 2005	996,99	135,29
Abril de 2006	996,99	134,12
Mayo de 2006	1057,29	139,94
Diciembre de 2006	1087,29	138,97

Fuente: Educdata-IPP.

Enfoque educativo

El enfoque educativo queremos analizarlo muy esquemáticamente en tres planos: el de los lineamientos de trabajo en el aula, el de la organización dentro del proceso de descentralización y el de la orientación a nivel macrosocial.

PROCESOS TÉCNICO-PEDAGÓGICOS

En la década de 1990, el Ministerio de Educación aceptó, sin mayor criticidad, un enfoque que sea autocalificó como «constructivista» y rechazó todo lo que tuviese que ver con el conductismo. Sin mayor coherencia teórica, se aceptaron

simultáneamente tesis de Piaget, Vygotski, Rogers, Sacristán y Gardner (estructuralista, marxista, libertario y cognitivista, respectivamente). Estas dieron origen a lo que pomposamente se llamó «nuevo enfoque pedagógico» (NEP). Este se tradujo, operativamente, en el tránsito de un «currículo por objetivos» hacia un «currículo por competencias».

De 2000 a 2005, no se ha hecho una crítica seria de la mezcolanza que supone el NEP, ni se ha construido una alternativa coherente. Si bien tener un «currículo continuo» para la educación básica es un avance significativo, el tratamiento operativo sigue siendo incoherente: en inicial y primaria, los logros de aprendizajes son «competencias», mientras que, en secundaria, son «capacidades».¹² Obviamente no se trata de meros vocablos sino de enfoques alternos que se cambian sin que los maestros de base sepan exactamente de qué se trata. Ni los especialistas de las unidades de gestión educativa local (UGEL) tienen capacidad orientadora, ni la gente cambiante de la sede central del Ministerio de Educación.

En otros niveles educativos, se pueden establecer algunos avances significativos. Es el caso de las experiencias piloto de formación magisterial en proceso de generalización o de una interesante normatividad para la educación básica alternativa o para la educación técnico-productiva. En términos generales, se puede afirmar que los procesos técnico-pedagógicos se han clarificado mejor en los últimos años, sin llegar a presentarse todavía como un modelo pedagógico coherente.

DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

En educación, lo más importante es lo técnico-pedagógico. Por ello, podemos afirmar que la descentralización educativa ha tenido un avance significativo en el quinquenio. De hecho, el

¹² Véase, por ejemplo, Ministerio de Educación 2005b.

diseño participativo de los Proyectos Educativos Regionales (PER) en la mayoría de las regiones es notable.

En términos administrativos, hay regiones que han tomado iniciativas interesantes como la inversión en educación de parte de los ingresos propios por concepto de canon; pero, también, existen regiones donde la administración educativa se usa para la colocación de personas allegadas.

DERECHO O SERVICIO

A nivel macro social, y en los últimos años, se ha ido afianzando la perspectiva de la educación como *servicio*, separada de su consideración como *derecho*. Esta reorientación, correspondiente al modelo neoliberal, tiene consecuencias prácticas muy importantes. Veamos dos ejemplos:

- La llamada «racionalización de los servicios educativos» supone tomar decisiones como la de suprimir centros educativos en lugares de escasa población, dado que no existe racionalidad económica para que subsista el servicio, y así se hace aunque dicha medida se vulnere el derecho a la educación.
- El Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos acepta la educación como servicio, es decir, como objeto de transacciones comerciales. El capítulo 11 de este documento del Tratado de Libre Comercio acepta el *comercio transfronterizo de servicios*, que posibilita desiguales relaciones de negocios en servicios educativos virtuales entre los Estados Unidos y el Perú.

4. Todavía hay esperanzas

Este balance lo hacemos en víspera de que nuevas autoridades asuman las riendas del Ejecutivo y del Legislativo. En

términos educativos, el APRA encuentra un sector todavía en crisis, pero con algunos elementos positivos.

De acuerdo con el análisis que hemos hecho, la educación peruana todavía mantiene los problemas de *cantidad, calidad, equidad, pertinencia, recursos, desprofesionalización docente y enfoque educativo y pedagógico*. Sin embargo, también posee una *potencialidad positiva* que se constata en la existencia de:

- múltiples avances en lo referente a los PER;
- miles de innovaciones educativas que se encuentran en marcha y que deberían ser validadas, sistematizadas y generalizadas;
- núcleos y colectivos de docentes y profesionales muy comprometidos con la transformación educativa;
- alguna normatividad educativa que, si realmente se implementase, implicaría avances significativos en la educación nacional (Ley General de Educación, Ley sobre la Educación para Todos, Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, normas sobre incremento de horas lectivas y calendario escolar); y sobre todo,
- una propuesta de Proyecto Educativo Nacional de 2021, que permitiría asumir la educación como política de Estado y dar respuestas en profundidad a la crisis estructural de la educación peruana (este proyecto ha sido elaborado de manera plural y participativa por el Consejo Nacional de Educación y debería ser el eje de articulación de una nueva educación en nuestra Patria).

Si el nuevo gobierno hereda una *educación en crisis*, no podemos hablar de *continuidad* sino, más bien, de una *ruptura estructural*, que aproveche los elementos de potencialidad positiva existentes. La trayectoria de las organizaciones políticas

que han cobrado hegemonía en las últimas elecciones permiten decir que difícilmente se dará esta ruptura de raíz. En el mejor de los casos, se podrá relativizar la crisis estructural de la educación.

Corroborando, entonces, la tesis planteada, importa cultivar el poder de la sociedad civil. Mientras que ella y sus organizaciones no tengan la fuerza suficiente para hacer sentir su voz y hacerse escuchar, es decir, para hacerse considerar, por lo menos, como actores y poder, seguiremos expectantes y sufriendo contextos y correlaciones que se nos imponen. Por lo pronto, sigamos asumiendo que el contexto electoral todavía es una oportunidad para modificar la educación nacional y nuestra sociedad. Sigamos apostando por que la educación todavía es esperanza.

Bibliografía

BANCO MUNDIAL

1995 *Priorities and Strategies for Education: A World Bank Sector Review*. Washington, D. C.: Banco Mundial.

CEPEDA GARCÍA, Nora

2004 «Emergencia educativa. Entre el discurso y las políticas». *Palabra de Maestro*, n.º 40, Lima, Derrama Magisterial, junio.

CHIROQUE, Sigfredo

2004 «1998-2003. Conflicto en el sistema educativo peruano». Estudio de caso. En Pablo Gemtli (coord.). *Estudio de los conflictos en los sistemas educativos de América Latina: agendas, actores, evolución, manejo y desenlace*. Lima: OREALC-UNESCO.

1990 *Mapa de la pobreza educativa en el Perú*. Lima: IPP, 1990.

COTLEAR, Daniel (ed.)

2006 *Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Lima: Banco Mundial.

COMISIÓN DE LA VERDAD Y LA RECONCILIACIÓN

2003 *Informe final*. Lima: CVR.

INSTITUTO DE PEDAGOGÍA POPULAR

2005 *Informe n.º 32*.

LYNCH, Nicolás

2002 «Calidad y participación: ejes de una gestión». Discurso al entregar el cargo, el 12 de julio de 2002. *Nudos*, n.º 1, Lima, Ministerio de Educación, pp. 8-12.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

2006a *Estadísticas básicas 1998-2005*. Lima: Unidad de Estadística del MED.

2006b *Plan Estratégico Institucional Reformulado 2004-2006*. Lima: MED.

2005a *IV Evaluación del Rendimiento Estudiantil 2004. Resultados*. Lima: Unidad de Medición de la Calidad de la Educación del MED.

2005b *Diseño curricular nacional de educación básica regular*. Lima: Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria, y Dirección Nacional de Educación Secundaria y Superior Tecnológica.

2004 *Programa de Emergencia Educativa. Lineamientos*. Lima: MED.

2002 *Puertas abiertas. Consulta Nacional de Educación*. Tomo I: «Procesos» y tomo II: «Resultados». Lima: MED.

1996 *Plan de mediano y largo plazo de la educación 1995-2010*. Lima: MED.

MIRANDA, Arturo

2005 «Equidad educativa: ¿el proyecto educativo nacional es una oportunidad». Informe n.º 44, Lima, IPP.

PERÚ POSIBLE

2001 «Plan Estratégico Huascarán para el Gran Cambio Educativo». Mimeo. Lima.

PICÓN ESPINOZA, César

2005 *Esperanzas y utopías*. Lima: Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle.

Cuadro 2. Perú 2000-2005. Matrícula, docentes e instituciones educativas

Nivel/Modalidad	Matrícula						Docentes						Instituciones educativas					
	Público+Privado			Sector público			Público+Privado			Sector público			Público+Privado			Sector público		
	2000	2005	Porcentaje de variación	2000	2005	Porcentaje de variación	2000	2005	Porcentaje de variación	2000	2005	Porcentaje de variación	2000	2005	Porcentaje de variación	2000	2005	Porcentaje de variación
Total	8.435.879	8.595.379	1,89	6.986.815	6.778.285	-2,98	396.121	447.453	12,96	279.167	297.120	6,43	79.093	87.090	10,11	62.255	66.099	6,17
Escolarizada	8.041.595	8.173.056	1,63	6.632.704	6.432.473	-3,02	391.099	438.979	12,24	276.669	294.263	6,36	62.659	67.721	8,08	46.245	47.756	3,27
No escolarizada	394.284	422.323	7,11	354.111	345.812	-2,34	5.022	8.474	68,74	2.498	2.857	14,37	16.434	19.369	17,86	16.010	18.343	14,57
Educación inicial	1.093.870	1.171.610	7,11	929.400	934.547	0,55	38.183	49.341	29,22	23.831	27.232	14,27	31.356	35.701	13,86	25.712	28.478	10,76
Escolarizada	757.028	847.911	12,01	592.558	610.848	3,09	36.408	47.496	30,45	22.056	25.387	15,10	15.574	17.629	13,20	9.930	10.406	4,79
No escolarizada	336.842	323.699	-3,90	336.842	323.699	-3,90	1.775	1.845	3,94	1.775	1.845	3,94	15.782	18.072	14,51	15.782	18.072	14,51
Educación primaria	4.323.794	4.106.899	-5,02	3.761.516	3.433.099	-8,73	175.691	189.525	7,87	134.497	137.806	2,46	34.460	35.944	4,31	28.384	28.684	1,06
Menores	4.268.813	4.064.475	-4,79	3.714.700	3.398.402	-8,51	172.952	186.979	8,11	132.500	136.079	2,70	33.565	34.984	4,23	27.703	28.059	1,29
Escolarizada	4.268.813	4.063.577	-4,81	3.714.700	3.398.146	-8,52	172.952	186.919	8,08	132.500	136.068	2,69	33.565	34.966	4,17	27.703	28.054	1,27
No escolarizada	0	898	898,00	0	256	256,00	0	60	60,00	0	11	11,00	0	18	18,00	0	5	5,00
Adultos	54.981	42.424	-22,84	46.816	34.697	-25,89	2.739	2.546	-7,05	1.997	1.727	-13,52	895	960	7,26	681	625	-8,22
Escolarizada	46.040	30.650	-33,43	42.204	29.411	-30,31	2.138	1.563	-26,89	1.801	1.483	-17,66	655	539	-17,71	577	512	-11,27
No escolarizada	8.941	11.774	31,69	4.612	5.286	14,61	601	983	63,56	196	244	24,49	240	421	75,42	104	113	8,65
Educación secundaria	2.373.373	2.630.740	10,84	1.972.424	2.088.583	5,89	141.438	164.939	16,62	102.070	112.481	10,20	9.795	11.856	21,04	6.497	7.918	21,87
Menores	2.151.128	2.411.922	12,12	1.802.176	1.945.933	7,98	131.570	153.140	16,39	95.524	106.011	10,98	8.677	10.413	20,01	5.793	7.207	24,41
Escolarizada	2.151.128	2.411.922	12,12	1.802.176	1.945.933	7,98	131.570	153.140	16,39	95.524	106.011	10,98	8.677	10.413	20,01	5.793	6.547	13,02
No escolarizada	0	0	0,00	0	0	0,00	0	0	0,00	0	0	0,00	0	0	0,00	0	660	660,00
Adultos	222.245	218.818	-1,54	170.248	142.650	-16,21	9.868	11.799	19,57	6.546	6.470	-1,16	1.118	1.443	29,07	704	711	0,99
Escolarizada	181.876	140.598	-22,70	162.766	132.213	-18,77	7.635	6.660	-12,77	6.284	6.044	-3,82	810	713	-11,98	660	651	-1,36
No escolarizada	40.369	78.220	93,76	7.482	10.437	39,49	2.233	5.139	130,14	262	426	62,60	308	730	137,01	44	60	36,36
Educación superior no universitaria	359.783	384.956	7,00	165.961	157.509	-5,09	25.371	27.207	7,24	10.502	11.273	7,34	1.022	1.062	3,91	422	441	4,50
Formación magisterial	118.099	102.519	-13,19	57.629	45.581	-20,91	8.245	8.337	1,12	3.178	3.209	0,98	339	349	2,95	117	119	1,71
Formación tecnológica	233.911	274.338	17,28	100.887	104.259	3,34	15.978	17.599	10,15	6.296	6.946	10,32	644	674	4,66	272	288	5,88
Formación artística	7.773	8.099	4,19	7.445	7.669	3,01	1.148	1.271	10,71	1.028	1.118	8,75	39	39	0,00	33	34	3,03
Otras modalidades	285.059	301.174	5,65	157.514	164.547	4,46	15.438	16.441	6,50	8.019	8.328	3,85	2.460	2.527	2,72	1.240	1.238	-0,16
Educación especial	30.834	28.072	-8,96	25.706	22.768	-11,43	3.808	3.645	-4,28	3.115	2.892	-7,16	435	449	3,22	351	359	2,28
Escolarizada	28.369	24.984	-11,93	23.261	19.742	-15,13	3.639	3.423	-5,94	2.949	2.676	-9,26	397	399	0,50	314	311	-0,96
No escolarizada	2.465	3.088	25,27	2.445	3.026	23,76	169	222	31,36	166	216	30,12	38	50	31,58	37	48	29,73
Educación ocupacional	254.225	273.102	7,43	131.808	141.779	7,56	11.630	12.796	10,03	4.904	5.436	10,85	2.025	2.078	2,62	889	879	-1,12
Escolarizada	248.558	268.458	8,01	129.078	138.671	7,43	11.386	12.571	10,41	4.805	5.321	10,74	1.959	2.000	2,09	846	834	-1,42
No escolarizada	5.667	4.644	-18,05	2.730	3.108	13,85	244	225	-7,79	99	115	16,16	66	78	18,18	43	45	4,65

Fuente: Ministerio de Educación 2006a.

Políticas de juventudes en el Perú
*La inclusión social y la exigibilidad de derechos humanos
como prioridades*

*Liliana La Rosa*¹

LA EXCLUSIÓN SOCIAL DE LOS JÓVENES y la ausencia de políticas y programas que garanticen el ejercicio efectivo de sus derechos humanos desafían nuestras capacidades y hacen imperativa la necesidad de desarrollar políticas públicas transformadoras. Este artículo presenta una reflexión sobre la convergencia de las perspectivas de exclusión social y de derechos humanos en la generación de políticas de juventudes que impacten efectivamente sobre los mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza. Asimismo, propone la construcción de un modelo de gestión pública que transversalice o institucionalice la equidad generacional para con los jóvenes por medio de la lógica de ampliación del valor público y de la gestión por resultados. Finalmente, presenta un conjunto de prioridades y posibles caminos para lograr garantizar el acceso de los y las jóvenes a los bienes y servicios públicos, y al ejercicio pleno de su ciudadanía; e incluye una reflexión sobre el rol del Consejo Nacional de Juventud, la sociedad civil organizada y el sector privado.

¹ Agradezco a Juan Carlos Cortázar sus comentarios y aportes al presente artículo.

1. La exclusión social: el pan de cada día

«¡Si yo tuviera una oportunidad!». Esta oración es recurrente en los y las jóvenes peruanas. Sin embargo, no son las mismas oportunidades las que piden los y las jóvenes que conocen y ejercen sus derechos ciudadanos, que los que no los conocen, no cuentan con mecanismos para exigirlos y, además, están excluidos de la vida social. Nos referimos a:

- 1) Los jóvenes que viven en la pobreza y en la pobreza extrema en el Perú: 7 de cada 10 jóvenes en el ámbito rural y 4 de cada 10 en el urbano.
- 2) Los jóvenes de zonas rurales. Uno de cada 4 jóvenes de entre 15 y 29 años, es decir, más de dos millones vive en zonas rurales. De ellos, un millón 300 mil vive en la sierra, 475 mil en la selva y 370 mil en la costa.
- 3) Los jóvenes que viven en la calle. Aunque no hay datos precisos, se estima que solo en Lima 2.000 adolescentes viven en la calle y que, en estas, hay 8.000 vendedores ambulantes jóvenes.
- 4) Los jóvenes que están fuera del sistema educativo: 8 por ciento en zonas urbanas y 23 por ciento en zonas rurales.
- 5) Los jóvenes que no han culminado la secundaria: 72 por ciento de los pobres extremos de entre 19 y 21 años. Además, hay que precisar que, en el ámbito rural, el 13,6 por ciento de las jóvenes no tienen educación formal y más del 45 por ciento solo ha terminado primaria; y que el 4,5 por ciento de los jóvenes son analfabetos y el 35 por ciento solo ha terminado la primaria.
- 6) Los jóvenes que no tienen oportunidades para seguir estudiando y mejorar su capacidad de inserción en el mercado de trabajo. Solo el 20 por ciento de los jóvenes peruanos ha realizado algún tipo de estudio después de la secundaria.

- 7) Los jóvenes que sufren alguna discapacidad y no tienen oportunidades de acceder a servicios de salud y educación, o a un empleo digno. El 2,7 por ciento de los jóvenes peruanos son discapacitados. De ellos, el 32 por ciento no asiste a un centro educativo. Además, solo el 20 por ciento cuenta con seguro de salud, y el 56 por ciento no recibe ninguna atención de salud por falta de dinero (Consejo Nacional de Discapacitados-Instituto Nacional de Estadística e Informática 2005).
- 8) Los jóvenes homosexuales, bisexuales, lesbianas y «trasgéneros», que experimentan marginación por su orientación sexual.
- 9) Los jóvenes que no acceden a servicios de salud. Según el CONAJU, del total de jóvenes peruanos, el 75,6 por ciento no se encuentra afiliado a ningún tipo de seguro, el 10,3 por ciento está afiliado a EsSalud y solo el 9,3 por ciento está afiliado al seguro integral de salud.
- 10) Los jóvenes desempleados y subempleados. Del total de jóvenes peruanos, 12 por ciento se encuentra desempleado y se «estima que el 60% de los jóvenes urbanos que trabajan, lo hacen en condiciones de baja productividad y probablemente sub-empleo» (Consejo Nacional de la Juventud 2006).
- 11) Los jóvenes en conflicto con la ley. Casi 16.000 jóvenes de entre 18 y 29 años están en la cárcel, y 900 adolescentes están internados por infracción a la ley. En otros términos, el 47,63 por ciento de la población penitenciaria del Perú está compuesto por jóvenes de entre 18 y 29 años.

La exclusión social no es un dato. Es un proceso acumulativo, progresivo y dinámico. Por medio de él, la sociedad, a través de sus organizaciones, políticas y prioridades, excluye a individuos y grupos sociales del acceso a bienes y servicios básicos

para la vida, y de la participación en sociedad. El proceso de exclusión es multifacético. En él, la pobreza constituye una dimensión mensurable en un tiempo específico, pero a la cual se suman diversas características como la procedencia étnica y geográfica, el sexo, la orientación sexual, el grupo étnico, etcétera.

Considerar las políticas de juventudes desde la perspectiva de la exclusión social nos remite a pensar no solo en quiénes son excluidos sino en cuáles son los mecanismos institucionales por medio de los cuales se produce este proceso. Esta aproximación nos enfrenta a la necesidad de producir una agenda de *políticas transformadoras* que generen la inclusión social de los excluidos en un marco progresivo e intensivo de integración social. En este sentido, dichas políticas deben, por un lado, *expresar una nueva cultura social, un nuevo acuerdo ético*, por el cual la inversión y el esfuerzo social se concentren en que todos y todas las personas participen y gocen del beneficio de vivir en sociedad; y, por el otro, *garantizar efectivamente el acceso a bienes y servicios básicos, e igualdad de oportunidades* para el desarrollo de las capacidades de individuos y de grupos sociales excluidos.

La ciencia política nos ha mostrado que las sociedades inequitativas, que mantienen a sectores importantes de su población en situación de exclusión social, ponen en riesgo su gobernabilidad, más aún cuando dicha exclusión se concentra en los y las jóvenes y adolescentes (recordemos que, en el Perú, el 50 por ciento de esta población vive en la pobreza), dado que ellos constituyen las generaciones sobre las cuales una sociedad basa sus opciones de desarrollo integral y su viabilidad histórica y cultural. Por otro lado, los estudios desarrollados alrededor de los mecanismos de reproducción de la exclusión han acuñado el concepto de 'cadena de transmisión intergeneracional de la pobreza' (Castañeda y Aldaz-Carroll

1999; y Buvinic, Valenzuela, Molina y González 1992), que señala que hay, por lo menos, cuatro elementos que juntos podrían explicar la manera en que la exclusión se transmite de generación en generación, de padres a hijos:

- (1) una historia familiar de pobreza, con padres con poca educación, alta fertilidad, pocas habilidades de crianza, desnutrición en el caso de la madre y presencia de violencia doméstica;
- (2) un embarazo de adolescentes pobres;
- (3) una salida de la educación formal sin culminar la secundaria, el nivel de instrucción necesario y mínimo para poder salir de la pobreza en forma permanente; y
- (4) el hecho de proceder de poblaciones indígenas o ancestralmente discriminadas, con poco acceso a buena nutrición y a servicios de educación y salud de calidad, y sin acceso al mercado de trabajo por su procedencia étnico racial.

Las diversas experiencias de programas y políticas públicas en el mundo enseñan que romper los eslabones de la cadena de transmisión intergeneracional de la pobreza implica, entre otras cosas, la implementación de políticas públicas transformadoras dirigidas a:

- (1) Invertir en las familias para fortalecer los factores positivos que estas tienen en el crecimiento y desarrollo de los jóvenes (contención, cariño, protección y promoción de la educación). Esta inversión debe poner especial énfasis en el desarrollo de habilidades de crianza y en la erradicación de la violencia doméstica y sexual.
- (2) Integrar los programas sociales que benefician a padres/madres e hijos, especialmente los relacionados con seguridad alimentaria, participación en la educación formal y guarderías infantiles.

- (3) Incluir a las mujeres madres en el mercado de trabajo en condiciones dignas y establecer centros comunitarios de cuidado diurno de niños y niñas en edad preescolar. De este modo, se evita que los hijos e hijas adolescentes se tengan que hacer cargo de sus hermanos, un motivo frecuente por el cual dejan de asistir a la escuela.
- (4) Otorgar becas integrales para adolescentes en pobreza y exclusión, que incluyan alimentación completa, útiles escolares, costo de transporte y ropa para asistir a la escuela; e implementar bibliotecas y ludotecas para estudiantes, de forma que se garantice el acceso y éxito en la educación secundaria.
- (5) Fortalecer los programas de planificación familiar en el nivel comunitario, mejorando el acceso de adolescentes a información y orientación en sexualidad, así como a profilácticos y anticonceptivos modernos cuando los requieran.

2. La perspectiva de derechos humanos de los y las jóvenes

A las políticas transformadoras que aparecen como urgentes para romper la exclusión social acumulada de generación en generación, se suma la necesidad de garantizar la exigibilidad de los derechos humanos. Esta perspectiva orienta nuestra reflexión hacia el marco legal que protege y promueve el desarrollo individual de los y las jóvenes de acuerdo con sus necesidades específicas. Asimismo, nos remite a las obligaciones del Estado y los mecanismos institucionales para monitorearlas y repararlas.

Las necesidades y capacidades de los y las jóvenes se diferencian internamente según los procesos biofísicos, psicológicos, sociales y culturales que marcan cada subgrupo étnico:

- adolescentes (entre los 15 y los 18 años),
- jóvenes propiamente dichos (entre los 18 y 24 años) y
- adultos jóvenes (entre 25 y 29 años).

Precisar las características del proceso de crecimiento y desarrollo, y vincularlas a las necesidades que suponen, nos permite explicitar, además de los derechos humanos que a toda persona le son reconocidos, los derechos individuales especiales que deben ser garantizados plenamente.

En el caso de los y las jóvenes propiamente dichos, el desarrollo físico biológico está culminando. Según los neurocientíficos, el cerebro culmina su desarrollo intensivo a los 22 años en las mujeres y a los 24 años en los varones (Spinks 2000 y Shonkoff 2002). En esta etapa, las necesidades y derechos se concentran en términos sociales en:

- educación de calidad para el acceso al mercado de trabajo,
- oportunidad de acceder al primer empleo,
- acceso al crédito y salida del hogar paterno/materno (aunque sea simbólica) para constituir su propia familia o su entorno autónomo, y
- participación ciudadana.

Los adultos jóvenes comparten las necesidades y derechos planteados para los jóvenes propiamente dichos, con la diferencia de que, en su caso, el desarrollo físico-biológico ha culminado.

En términos de marco legal, nuestro país cuenta con un marco moderno, protector y promotor, que a todas luces no se cumple. El Estado peruano ratificó la Convención Internacional de los Derechos del Niño (que incluye a la población de menores de 18 años). Asimismo, cuenta con un Código de la

Los y las adolescentes: características del proceso de crecimiento y desarrollo, necesidades y derechos especialísimos

Características generales del proceso de crecimiento y desarrollo	Necesidades	Derechos especialísimos
<ul style="list-style-type: none"> • Acelerado crecimiento físico y biológico • Desarrollo sexual y logro de la capacidad reproductiva • Contención y afecto 	<ul style="list-style-type: none"> • Alimentación y actividad física y artística • Experimentación sexual y logro del placer sexual • Información sexual y acceso a servicios de orientación y consejería, de salud sexual y reproductiva, y anticoncepción 	<ul style="list-style-type: none"> • Protección social para garantizar el desarrollo pleno de sus capacidades • Derechos sexuales y reproductivos: ser amados y aceptados, tener educación sexual con equidad de género y respetando la diversidad sexual, acceder a servicios diferenciados de salud y justicia, no ser explotados o abusados sexualmente y respetar sus decisiones sexuales, y reproductivas
<ul style="list-style-type: none"> • Acelerado desarrollo neurológico y psicoafectivo, que genera capacidad para la toma de decisiones, el amor y las amistades profundas 	<ul style="list-style-type: none"> • Educación analítica que enfatice tres áreas: problematización, desarrollo artístico y planificación del futuro • Privacidad respeto a sus sentimientos y orientación sexual 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a educación de calidad • Cometer errores sin responsabilidad penal • Recibir sanciones socioeducativas en caso de infracción a la ley • No acceder a licencia de conducir • Evitar el embarazo en la adolescencia • No ser discriminado por su orientación sexual.
<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad para adoptar hábitos, imaginarios y formas de actuar 	<ul style="list-style-type: none"> • Información para el autocuidado • Conocimiento y desarrollo de capacidades individuales 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceder a información de su interés y adoptar las expresiones sociales y culturales que considere
<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad para participar en grupos de pares y salir del marco familiar con autonomía 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de organizaciones de adolescentes, con autonomía y asesoría • Orientación para el manejo de la presión de pares 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizarse • Cogestionar los bienes y servicios públicos dirigidos a ellos y ellas
<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad para distanciarse de los valores de sus padres 	<ul style="list-style-type: none"> • Ídolos e ideales 	<ul style="list-style-type: none"> • Libertad de conciencia, religión, expresión y organización
<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad para trabajar y producir ingresos 	<ul style="list-style-type: none"> • Aportar con su trabajo a su desarrollo o economía individual y familiar 	<ul style="list-style-type: none"> • A trabajar en condiciones dignas, sin que el trabajo compita con su educación formal

Niñez y Adolescencia, y ha suscrito la Convención Iberoamericana de Derechos de las Juventudes,² que aún no ratifica. Por otro lado, el Perú ha suscrito una serie de acuerdos internacionales vinculantes, referidos a derechos de las mujeres, de las personas con orientación sexual diversa, de los pueblos indígenas, etcétera.

El marco de derechos al que aludimos se expresa en sistemas institucionales de seguimiento. Estos, en el caso de los adolescentes y jóvenes, son el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente (dependiente del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social) y el Consejo Nacional de la Juventud (CONAJU), organismo público descentralizado de la Presidencia del Consejo de Ministros. Actualmente, el primero implementa su segundo plan nacional, para el quinquenio 2002-2010, mientras que el segundo acaba de culminar la elaboración de su plan nacional de juventud para el período 2006-2011, que ha sido aprobado por la Presidencia del Consejo de Ministros en mayo de este año. A estos sistemas multi-sectoriales del Estado se suma la existencia de las instancias sectoriales específicas para atender las necesidades y garantizar los derechos de adolescentes y jóvenes en el Perú. Según el CONAJU, existen 112 programas públicos para esta población (Consejo Nacional de la Juventud 2004).

La evaluación que hicimos sobre la acción pública en materia de adolescentes y jóvenes (La Rosa 2006) arrojó los siguientes resultados:

- (1) El Sistema Nacional de Atención a la Niñez y Adolescencia no ha logrado legitimarse como tal ante los diferentes sectores del Estado y de la sociedad civil. Hasta la fecha,

² Esta convención puede verse en <http://www.oij.org/convencion_2005.htm>.

el sistema no cuenta con el apoyo político necesario y no ha logrado tener una gestión técnica de calidad, que lo dote de las capacidades para cumplir con los elementos mínimos de su mandato institucional. Ni siquiera ha logrado generar un acuerdo gubernamental para que todos los sectores programen, monitoreen y reporten la inversión que se hace en materia de adolescencia en el grupo compuesto por los jóvenes de entre 15 y 18 años. Tampoco ha adoptado mecanismos de gestión pública intersectorial, que sean descentralizados, participativos y eficientes. Hay que reconocer, sin embargo, que no cuenta con un presupuesto acorde con su responsabilidad.

- (2) El CONAJU, en sus tres años de existencia en el aparato público, ha avanzado básicamente en constituirse como institución, establecer sus lineamientos de política y elaborar un plan nacional. Sin embargo, su debilidad técnica y política le ha impedido instalar, hasta la fecha, un sistema de gestión de políticas de juventudes que se corresponda con su misión institucional. En el panorama del aparato Estatal, y especialmente en el de las políticas de lucha contra la pobreza, el CONAJU no ha logrado la visibilidad y legitimidad necesarias para ser tomado en cuenta como un interlocutor clave y necesario en el momento de definir la inversión pública para las juventudes.
- (3) El Sistema Nacional de Atención a la Niñez y Adolescencia atiende a las personas desde su nacimiento hasta que cumplen los 18 años, mientras que el Consejo Nacional de la Juventud, a las personas de entre 15 y 29 años. Como resultado, parte de la población adolescente tiene un doble marco institucional de atención. A esto se suma que cada sector del Estado clasifica a la población adolescente y joven según su criterio, sin orden alguno. Por ejemplo,

el sector Salud asume a los adolescentes, para usos del seguro integral de salud (instancia financiera), como aquellos que tienen entre 15 y 18 años, mientras que su órgano normativo los tipifica como la población que tiene entre 10 y 19 años. El desorden estatal sobre el tema es sustantivo y es una de las razones por las que el país no cuenta hasta la fecha con estadísticas de inversión y resultados sectoriales coherentes.

- (4) El Estado no garantiza el derecho a servicios de salud diferenciados para los adolescentes, aun cuando el sector promulgó los Lineamientos de Política de Salud del Adolescente y la gestión de la ministra Mazzetti se centró en la estrategia de ciclo de vida. Por otro lado, la inversión en el desarrollo de servicios diferenciados ha sido mínima; peor aún, se han reportado casos de cierre de servicios y reasignación de la infraestructura hacia servicios tradicionales. De hecho, solo el 3,6 por ciento de los servicios del Ministerio de Salud brindan atención diferenciada.

EsSalud, por ejemplo, eliminó el proyecto Juventud EsSalud, pero estableció lineamientos de política en el área y generó un sistema de gestión que incentiva la creación de servicios para adolescentes (el 20 por ciento de las actividades de estos deben dirigirse a los adolescentes). Sin embargo, se siguen reportando casos de cierre de servicios diferenciados. En la actualidad, EsSalud solo tiene tres servicios diferenciados. Más dramático es el caso de la Sanidad de las Fuerzas Armadas y Policiales que no cuenta con servicios de atención diferenciada. Por su parte, la oferta privada no incluye servicios de atención diferenciada a adolescentes.

Comentario aparte merecen, en primer lugar, el que, siendo los adolescentes y jóvenes la población que más sufre

violencia doméstica, sexual y social,³ no existan hasta la fecha normas técnicas, ni modelos de prevención y rehabilitación de víctimas y victimarios; y, en segundo lugar, el que, sabiendo que no se ha logrado disminuir el embarazo de adolescentes y que este se asocia directamente con la mortalidad materna, la mortalidad infantil y la reproducción de la pobreza, no existan normas técnicas específicas para la atención de esta población, a la que se atiende en iguales condiciones que a las mujeres adulta.

En consecuencia, puede afirmarse que el Ministerio de Salud, en su calidad de órgano rector y promotor del cumplimiento de las políticas, no ha logrado éxito en materia de salud del adolescente, ni al interior de sus servicios ni en las otras instancias que proveen servicios de salud.

- (5) Los adolescentes y jóvenes en extrema vulnerabilidad, pobreza y exclusión —especialmente los que viven en la calle, que no tienen documentos de identificación; los de zonas rurales altoandinas, de comunidades indígenas; los discapacitados; los afroperuanos; o los que viven en zonas urbano marginales, entre otros— no cuentan con servicios públicos de protección y promoción de sus capacidades que estén acorde con sus necesidades. Por ejemplo, el seguro integral de salud, que está dirigido a población en pobreza y exclusión, carece de mecanismos para cubrir las necesidades de salud de adolescentes y jóvenes sin

³ Según la Organización Mundial de la Salud, el Perú es el segundo país, después de Etiopía, donde se registran más casos de violencia física contra la mujer. El 24 por ciento de mujeres señalan que su primera relación sexual fue forzada, y el 19 por ciento de los abusos sexuales se realiza contra mujeres menores de 15 años. Por otro lado, el crecimiento de las pandillas y la acción delictiva y violenta de las barras bravas envuelven básicamente a jóvenes, sin que existan programas preventivos o de rehabilitación.

- documentación, que viven en la calle o sin el cuidado de adultos, vale decir, justamente los excluidos.
- (6) Los gobiernos regionales y locales no están implementando los subsistemas de atención integral a la niñez y adolescencia. De un total de 26, solo dos, Cajamarca y Cuzco, están trabajando en ello. Por otro lado, no existe ninguna región que tenga un plan regional de juventudes.
 - (7) EsSalud elimina los derechos de las adolescentes embarazadas (hijas de asegurados), pues prohíbe su atención prenatal, de parto y puerperio, argumentando que el seguro de salud no cubre a nietos. Esta situación es ilegal y violatoria del Código de la Niñez y Adolescencia.
 - (8) La inversión del Estado en educación sexual ha disminuido en forma importante y sostenida. Solo doscientos profesores han recibido capacitación en educación sexual este año y no existe un sistema de monitoreo y evaluación de la acción de las escuelas en esta área.
 - (9) A pesar de la recurrente violación de los derechos humanos de escolares (derecho a la privacidad; a la integridad física; a la libertad de conciencia, religión y opinión; y a la información), el sector no ha establecido un sistema de detección oportuna y protección inmediata del adolescente víctima. Por otro lado, existen autoridades, profesores y trabajadores de educación que cumplen con el rol de protección y promoción de derechos, pero lamentablemente el sector no tiene esquemas de premiación e incentivos que refuercen estas buenas prácticas y las institucionalicen.
 - (10) Desde el Estado no existe una estrategia de trabajo sistemático con los medios masivos de comunicación, a pesar de reconocer el papel sustantivo que estos juegan en relación con los derechos de los jóvenes en términos

de información, formación de opinión pública y generación de ídolos (figuras modélicas) e ideales para los adolescentes y la sociedad en general.

- (11) Los movimientos conservadores están fuertemente articulados contra la agenda de derechos humanos y de derechos sexuales y reproductivos de adolescentes y jóvenes; para ello, cuentan con congresistas y movimientos políticos y religiosos que incluyen, entre sus estrategias, la «militancia religiosa» en el aparato público. Su táctica es convertirse en autoridad pública (ministro o congresista) para imponer su agenda religiosa y contravenir, con ello, el principio fundamental de neutralidad religiosa que tiene que mantener el Estado respecto a la ciudadanía.
- (12) Existe escasa inversión pública para el fortalecimiento de las organizaciones de adolescentes y jóvenes. Estas no se interrelacionan en redes, ni cuentan con apoyo económico y técnico para su empoderamiento y el intercambio de experiencias regionales y nacionales. Asimismo, tienen escasas oportunidades de capacitación. Por otro lado, carecen de mecanismos de participación formal en la toma de decisiones de las instancias que generan políticas, administran servicios o proponen agendas que los afectan directamente (el Consejo Nacional de Salud; los Comités Locales de Administración de Salud; la dirección de las escuelas; los consejos administrativos de estadios, canchas deportivas y parques; y los servicios diferenciados para adolescentes, entre otros). La gestión de la señora Doris Sánchez eliminó el programa Jóvenes Organizados Desarrollando Iniciativas (JODI), que justamente buscaba establecer un modelo de transferencia de recursos a jóvenes que, viviendo en condición de vulnerabilidad y pobreza, se organizaban para generar acciones de bien público.

- (13) No existen servicios diferenciados de justicia para jóvenes. De este modo, las jóvenes víctimas de violencia sexual son atendidas en los mismos espacios de los adultos, no cuentan con abogados de oficio y sus procesos son largos y costosos, por lo que muchas veces prescriben y dejan al culpable sin sanción.
- (14) Los jóvenes y adolescentes que han participado en experiencias de cogestión de servicios públicos y en iniciativas de promoción de la salud, derechos, información y consejería, y educación de pares, entre otros, hoy están liderando organizaciones no gubernamentales de jóvenes, así como coaliciones de organizaciones juveniles, y han adquirido un papel importante en la promoción de sus derechos. Ellos constituyen un importante capital humano y social que se ha conformado con la inversión pública directa en procesos de empoderamiento y participación ciudadana.
- (15) El Consejo de Participación Juvenil (CPJ) es la única instancia nacional de organizaciones juveniles con la potencialidad de constituirse en contraparte legal del Estado, pero cuenta con escasos recursos y pocas oportunidades de capacitación sistemática. Es importante anotar que esta instancia reúne juventudes diversas: políticas, de pueblos indígenas, de discapacitados, de escolares, de universitarios, etcétera.
- (16) La Defensoría del Pueblo no cuenta con una instancia especializada en juventudes, motivo por el cual existe escasa difusión y mecanismos de protección de los derechos de esta población, especialmente de los más vulnerables a atropellos de instituciones del Estado, como los jóvenes que sufren violencia en el servicio militar. Nadie sanciona, ni brinda reparación al daño. Recordemos el caso del

soldado de Ayacucho que fue drogado y violado en un cuartel: le introdujeron un frasco de talco y un foco en el recto. El soldado solo recibió atención de salud física, y el Estado no brindó ninguna reparación por el daño causado; más aún, nunca se conocieron las sanciones que debía recaer sobre los militares abusadores.

3. Núcleos problemáticos y posibles rutas para la acción pública: políticas transformadoras para revolucionar la cultura pública y garantizar el acceso de jóvenes a los bienes y servicios

3.1. Transversalizar las políticas de juventudes o institucionalizar la equidad generacional para con las juventudes en las políticas públicas

Las políticas de juventudes propiamente dichas son recientes; no tienen más de 15 años de implementación en la región. Sin embargo, ya existen lecciones aprendidas en relación con modelos de capacitación para el empleo; con modelos de servicios diferenciados de salud; con modelos de servicios diferenciados de justicia; con mecanismos de participación ciudadana de adolescentes y jóvenes; con mecanismos de protección y promoción de la rehabilitación e integración social de adolescentes y jóvenes infractores, etcétera.

Todos los modelos colocan ante nosotros por lo menos dos requisitos fundamentales:

- la urgencia de un acuerdo social que efectivamente priorice a la población adolescente y joven en situación de exclusión y de vulneración de sus derechos, y brinde señales claras al mercado de políticas para que la inversión presupuestaria y los procesos de monitoreo y evaluación las releve; y

- el aporte de la sociedad civil y de los privados en el proceso de definición, implementación y rendición de cuentas de estas políticas, bajo la perspectiva de que la creación de valor público a través de los programas y políticas solo es exitosa si cuenta con estos actores en todo el proceso.

En este marco, recomendamos que el proceso de transversalización considere:

(1) EL ESTABLECIMIENTO DE UN MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA POR RESULTADOS

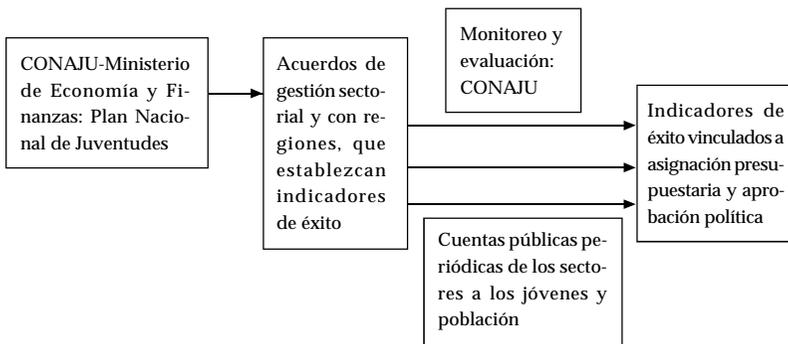
Este modelo deberá instalarse sobre la base del Plan Nacional de Juventudes 2006-2011 y a través de una alianza firme entre el CONAJU (Presidencia del Consejo de Ministros) y el Ministerio de Economía y Finanzas. Asimismo, deberá incluir el establecimiento de acuerdos de gestión entre el CONAJU (con respaldo del Ministerio de Economía y Finanzas) y los sectores sociales del Estado y las regiones. Estos acuerdos de gestión deben estar basados en los planes y presupuestos participativos hechos en cada región con participación de la sociedad civil y de los sectores sociales. Con ello se buscará condicionar la asignación presupuestaria sectorial y regional al logro de los indicadores que hayan servido para trazar el plan operativo anual que se desprenda del plan nacional mencionado.⁴

El sector y las regiones que firmen los acuerdos de gestión deberán rendir cuentas anuales a las juventudes organizadas y la sociedad civil en pleno. Para ello, el CONAJU como órgano rector deberá contar con un sistema de monitoreo y evaluación de políticas, que incluya la evaluación proveniente de los propios adolescentes y jóvenes a quienes van destinados los

⁴ Un punto de partida debe ser que el Estado peruano ponga orden interno, de forma tal que todos los sectores y todos los niveles entiendan y reporten por juventudes los mismos segmentos etéreos: 15 a menores de 18, 18 a 23 y 24 a 29.

servicios. De acuerdo con los resultados de las evaluaciones sectoriales y regionales, el CONAJU visará o apoyará los pedidos de ampliación presupuestaria para estas regiones y sectores ante el Ministerio de Economía y Finanzas. En los casos necesarios, el CONAJU realizará intervenciones de asesoría técnica directa en los sectores y regiones que muestren menor éxito en la implementación de los acuerdos de gestión. Con este modelo se establecería un sistema de incentivos, intercambio y desarrollo técnico, así como de sanciones a la ineficiencia.

Modelo de acuerdos de gestión para transversalizar políticas de juventudes en los sectores y en el ámbito de las regiones



El modelo planteado exige que el CONAJU reúna las siguientes condiciones:

- (a) cuente con personal con altas calificaciones y experiencia en gestión de políticas públicas de lucha contra la pobreza, con énfasis en empleo, salud, educación, justicia y participación ciudadana;

- (b) establezca un sistema de monitoreo y evaluación de políticas públicas, que recoja y procese la información de los sectores del Estado involucrados directamente en la implementación de políticas de juventudes;
- (c) sea dirigido por una persona reconocida en el área, capaz de generar consensos políticos y técnico-programáticos, y de liderar la gestión intersectorial del modelo;
- (d) tenga un mecanismo de monitoreo de las rendiciones de cuentas públicas regionales y periódicas;
- (e) rinda cuentas públicas de los avances del modelo semestralmente a los sectores del Estado y a la sociedad civil;
- (f) transfiera recursos al Consejo de Participación de la Juventud, respetando su plena autonomía, y establezca mecanismos de control a través de auditorías externas; y
- (g) invierta en procesos de información pública sobre el modelo, estableciendo una alianza fuerte con los medios de comunicación, de modo que se puedan promover las experiencias exitosas.

(2) EL FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL JOVEN, DE MODO QUE SE LOGRE ERIGIR EN EL ENTE RECTOR DEL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS DE GESTIÓN

La sociedad civil joven, constituida como movimiento social, deberá utilizar los resultados de las evaluaciones para hacer «abogacía» y lograr la efectiva sanción o incentivo a los sectores y regiones comprometidas en el tema. Consideramos que, sin este actor, los acuerdos de gestión pueden convertirse en un excelente ejercicio técnico, que se agota en cuanto lo decide la clase política o los técnicos.

La sostenibilidad de los procesos de transversalización de las políticas novedosas e integrales como las de juventudes se juegan su viabilidad en la sociedad civil que las promueve.

Lamentablemente, la debilidad de la sociedad civil de adolescentes y jóvenes, y la escasa inversión en su fortalecimiento pueden hacer inviable esta propuesta. Sin embargo, contamos con algunas instancias ya establecidas, que es necesario fortalecer:

- (a) el Consejo de Participación de las Juventudes (CPJ), que cuenta con reconocimiento legal como espacio representativo de la sociedad civil e interlocutor válido del Estado en materia de juventudes;
- (b) la sociedad civil especializada en el tema de juventudes, que crece y se vuelve cada vez más fértil, dado el crecimiento de las inversiones en el tema y la preocupación de las agencias de cooperación internacional en el mismo; y
- (c) el acuerdo social sobre la importancia de promover la participación de los y las jóvenes en los gobiernos locales como alcaldes o regidores,⁵ y el debate que se viene instalando en los partidos políticos sobre la necesidad de superar las prácticas políticas manipuladoras y utilitarias, tan usuales para con las juventudes políticas.

Estos espacios deben ser fortalecidos e integrados a la necesidad de transversalizar las políticas, con el fin de dar el gran salto del discurso sobre políticas a las políticas efectivas, con valor para los y las jóvenes, y para los y las excluidas.

(3) FOCALIZAR, ADECUAR Y AGREGAR VALOR A LOS PROGRAMAS Y POLÍTICAS DE JUVENTUDES

Las capacidades, necesidades y derechos de los y las adolescentes y jóvenes tienen concreción histórica diferenciada y

⁵ El APRA, Unidad Nacional y Concertación Descentralista plantearon en sus programas de gobierno que un porcentaje importante de regidores municipales debían ser jóvenes.

dependen de sus grados de inclusión/exclusión social. Un error frecuente en el diseño de políticas y programas para esta población es justamente ignorar las diferencias. Este hecho lleva a que la inversión pública siga llegando a la media de adolescentes y jóvenes integrados socialmente, y que los excluidos, valga la redundancia, sigan siendo excluidos.

No diferenciar el tipo y cantidad de la inversión pública según grados de inclusión/exclusión social es equivalente a invisibilizar a los jóvenes excluidos.

Nuestro gráfico propone un proceso de inversión para el desarrollo progresivo, acumulativo. Este debe partir de asegurar las condiciones básicas de protección y desarrollo de habilidades para la participación y ejercicio de derechos de

PRINCIPIO

básico de políticas

Tratar como diferentes a los diferentes.

Los excluidos implican mayor inversión de tiempo, recursos humanos y financieros

EXCLUIDOS	Protección, habilitación básica, promoción del empoderamiento Subsidios directos con incentivos	Construir organizaciones
POBRES	Empoderamiento para la participación ciudadana Mejorar acceso a bienes públicos Subsidios cruzados con incentivos	Fortalecer y ampliar organizaciones
NO POBRES	Conciencia para la responsabilidad social, la solidaridad, el voluntariado Pago por servicios y bienes	Mejorar relaciones de confianza y crear redes.

parte de los y las adolescentes y jóvenes excluidos. De nada sirve ofrecer capacitación para el empleo a jóvenes que pasan hambre, no tienen documentación y viven en la calle, u ofrecerlo a jóvenes que no están en condiciones de entrar a un proceso sostenido de integración social. Para ellos y ellas son necesario generar programas que incluyan:

- (a) establecer una red de protección social familiar y comunitaria, que implique mentores o acompañantes;
- (b) subsidios directos con incentivos;⁶
- (c) oferta educativa adecuada;
- (d) acceso a servicios adecuados de salud;
- (e) apoyo para tener documentos de identidad y resolver problemas con la justicia; y
- (f) acceso a información sobre sus derechos.

Solo cuando los jóvenes que han sido víctimas de la exclusión social logran entrar en un proceso sostenido de integración social, que se mantiene por lo menos durante un año, es posible promoverlos a programas de mayor exigencia en términos de dedicación y energía, pues una de las habilidades sociales que la exclusión social impide desarrollar es la proyección de futuro: la esperanza. De allí que la mayor parte de programas de corto plazo que incluyen indicadores de éxito muy exigentes fracasan. Llegados a este punto es importante reiterar que la exclusión es acumulativa e histórica; no se puede superar con un pequeño y rápido programa social.

⁶ Los programas PROGRESA y OPORTUNIDADES de México, así como el Bolsa Escuela de Brasil, tienen lecciones aprendidas en esta área y aportan valiosos conocimientos al debate sobre la filigrana de los programas de subsidios con incentivos.

En la lógica de integración social son deseables y necesarios programas de lucha contra la pobreza que estén dirigidos a los sectores que la sufren. Estos adolescentes y jóvenes, si bien viven con un grupo de necesidades insatisfechas, en general conocen sus derechos, aunque los ejerzan solo parcialmente, y han logrado desarrollar habilidades básicas para la vida. Para estas poblaciones, los programas de capacitación para el empleo, becas educativas, capacitación ciudadana, acceso a crédito y participación social son exitosos.

En segmentos menos pobres y no pobres, el voluntariado y la acción solidaria para con sus pares en exclusión resultan especialmente exitosos. Consideramos que el voluntariado en nuestro país debe ser institucionalizado como política pública, pues es un mecanismo sustantivo de fortalecimiento del capital humano, social y cultural. Hay muchas lecciones aprendidas en el área que indican que el voluntariado necesita un marco normativo que genere calidad en las acciones, reconocimiento a los esfuerzos y rendición de cuentas, de modo que se pueda promover una cultura de la solidaridad y la reciprocidad.

Finalmente, también en términos de focalización y construcción de valor público, se debe reiterar la importancia de la sociedad civil y del sector privado en el diseño e implementación de las políticas. Con este fin se pueden utilizar, por lo menos, tres mecanismos de gestión pública:

PRIMER MECANISMO

LA COGESTIÓN O GESTIÓN COMPARTIDA ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD

Lo que implica:

- (1) Generalizar los centros locales de administración de salud (CLAS) e incluir la participación de las organizaciones de jóvenes. Los CLAS como esquema de cogestión han mostrado que tienen impacto en mejorar la equidad, eficiencia

y calidad de los servicios de salud. Sin embargo, solo logran éxito en relación con esta población si el sector salud genera las normas y regulaciones para que los servicios diferenciados para adolescentes se amplíen a los jóvenes y tengan una oferta adecuada. La oferta debe priorizar los temas de malnutrición; violencia doméstica, sexual y social; prevención del embarazo; promoción del autocuidado de la salud, y provisión de servicios de salud psicoafectiva, sexual y reproductiva.

- (2) Establecer municipios escolares en todas las escuelas públicas y privadas del Perú, con elecciones libres y democráticas, y con capacidad para participar en la defensa de los derechos de los estudiantes, la generación de propuestas para mejorar la educación y el desarrollo de iniciativas de participación estudiantil en la vida escolar y de su comunidad. Es necesario invertir en el desarrollo de redes regionales y nacionales de municipios escolares; esta inversión en capital social y construcción de ciudadanía puede hacer la gran diferencia para el desarrollo de liderazgos en nuestro país.
- (3) Implementar ordenanzas en los gobiernos locales y los sectores públicos en el ámbito local para que las organizaciones juveniles estén autorizadas a cogestionar bienes públicos, a fin de hacer uso de infraestructura existente y subutilizada. Esta podría ser cogestionada por los jóvenes para destinarla a locales de reunión y desarrollo de actividades. En los países que han aplicado estos acuerdos, la población se ha visto beneficiada con una amplia oferta de presentaciones teatrales, deportivas, culturales e, incluso, con debates políticos de parte de los jóvenes, y los mismos jóvenes se han favorecido, al aprender a organizarse, desarrollar lo que les gusta hacer e, incluso, generar recursos económicos de subsistencia.

SEGUNDO MECANISMO

LA TERCERIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS HACIA INSTITUCIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL O ENTIDADES PRIVADAS PARA GENERAR CONDICIONES DE COMPETENCIA SOBRE LA BASE DE INDICADORES DE EQUIDAD, EFICIENCIA, CALIDAD Y EN FORMA DESCENTRALIZADA

La mayor parte de programas exitosos en la lucha contra la pobreza muestran que la tercerización de estos programas en las organizaciones locales comprometidas con el desarrollo y conectoras de la cultura, el lenguaje y los procesos sociales tiene más éxito que la implementación de los programas a través de instancias externas. Sin embargo, en todos los casos, es necesaria la labor de regulación, vigilancia y monitoreo.

Los promotores juveniles y la estrategia de jóvenes educadores de pares han resultado medios exitosos en los programas de integración social de jóvenes. Por ello, es recomendable sugerir que sean parte sustantiva de estos programas, en especial los jóvenes que, habiendo sido beneficiarios, han logrado la integración social.

TERCER MECANISMO

PLANES Y PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, DESARROLLADOS CON PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES JUVENILES Y LOS JÓVENES COMO INDIVIDUOS

Para esto es necesario que los gobiernos locales cumplan con la tarea de empadronar a las organizaciones de jóvenes y apoyar sus procesos de institucionalización.

La participación de los jóvenes supone invertir en el fortalecimiento de sus habilidades de participar, informándolos y empoderándolos para cumplir un rol activo en instalar su agenda en el aparato público local, regional y nacional. Cada gobierno regional y local del Perú debe crear, en su estructura de gobierno, una instancia de Juventudes, dotándola de recursos humanos y asignación presupuestaria que considere, entre

otras cosas, la inversión en el fortalecimiento de los Consejos de Participación de Juventudes, como órganos autónomos y representativos de la sociedad civil joven.

Hacer realidad las políticas para las Juventudes como uno de los pilares de la lucha contra la pobreza y la exclusión y como estrategia sustantiva para el desarrollo sostenible, implica que se supere la absurda tradición que indica que el tema juventudes es un tema menor. Las políticas de juventudes son políticas de Estado, que suponen y exigen diálogo interdisciplinario para el diseño y evaluación, gestión intersectorial y multi-sectorial. Todo ello, implica una alta complejidad conceptual y operativa, por lo que deben incluir, en su institucionalización, a técnicos altamente capacitados en el tema y gestores públicos con experiencia de trabajo con juventudes. Las juventudes políticas, las organizaciones juveniles y las organizaciones no gubernamentales deben permanecer vigilantes para que esto sea así y evitar que el CONAJU sea copado por cuota partidaria, con personas sin calificaciones y experiencia para el cumplimiento de la misión que la sociedad toda les encomienda.

Bibliografía

ABDALA, Ernesto

2002 «Nuevas soluciones para un viejo problema: modelos de capacitación para el empleo de jóvenes. Aprendizajes en América Latina». En *La inclusión laboral de los jóvenes: entre la desesperanza y la construcción colectiva*. Montevideo: CINTERFOR-OIT.

ARAMBURU, Carlos E.

2005 «La juventud peruana, ¿divino tesoro?». En Palestra, portal de asuntos públicos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

BEALL, Jo y Laure-Helena

2005 «Social Exclusion Review». Paper DFID. Mayo de 2005.

BUVINIC, Mayra; Juan VALENZUELA; Temístocles MOLINA y Electra GONZÁLEZ

1992 «The Fortunes of Adolescent Mothers and their Children: The Transmission of Poverty in Santiago, Chile». *Population and Development Review*, vol. 18, n.º 2, Banco Interamericano de Desarrollo.

CASTAÑEDA, Tarsicio y Enrique ALDAZ-CARROLL

1999 *The Intergenerational Transmission of Poverty: Some Causes and Policy Implications*. Informe. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo..

CONSEJO NACIONAL DE LA JUVENTUD

2006 *Plan Nacional de Juventud*. Lima: CONAJU.

2004 *Juventud y Estado. Oferta de servicios públicos*. Lima: CONAJU.

CONSEJO NACIONAL DE DISCAPACITADOS-INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2005 *Perfil socio demográfico de la población con discapacidad*. Lima: CONADIS-INEI.

CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos

1998 «Políticas sociales para la adolescencia y juventud en el Perú». *Socialismo y participación*, n.º 81, Lima, CEDEP.

LA ROSA, Liliana

2006 *Derechos sexuales y reproductivos de adolescentes en el Perú: ¿cuáles son, cómo se garantizan y cuál es la agenda para la acción*. Lima: IWHC, CONAJU, INNOVANDO.

SAAVEDRA, Jaime; y Juan CHACALTANA

2000 «Los jóvenes pobres y la capacitación en el Perú». En *Formación, pobreza y exclusión*. Montevideo: CINTERFOR.

SPINKS, Sarah

2000 «Adolescent Brains are Works in Progress». *Nature*, vol. 404, 9 de marzo.

2002 «The “First Years” Fallacy. Mozart, Mobiles, and the Myth of Critical Windows». [Recuperado de <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/teenbrain/science>>].

SHONKOFF, Jack

2002 «Inside the teenager brain» Entrevista a Jack Shonkoff. [Recuperado de <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/teenbrain/interviews/shonkoff.html>>].

Notas sobre los autores

Javier Azpur

Analista político, con estudios de psicología en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ex presidente ejecutivo de la asociación Arariwa en Cusco. Coordinador ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana. Experto en temas de descentralización y participación.

Eduardo Ballón

Antropólogo. Ex presidente de **desco**-Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo y de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP). Responsable de Comunicación y Difusión del Grupo Propuesta Ciudadana. Autor de diversos trabajos sobre movimientos sociales y descentralización.

Sigfredo Chiroque

Educador, sociólogo e investigador educacional. Presidente del Instituto de Pedagogía Popular (IPP) y miembro del Consejo Nacional de Educación. Autor de numerosos trabajos sobre la situación de la educación y el sistema educativo peruano.

Julio Gamero

Economista de la Universidad del Pacífico. Ex presidente de **desco** y ex viceministro de Promoción del Empleo. Director de la filial peruana de Catholic Relief Services (CRS). Profesor de la Universidad Nacional de Ingeniería. Experto en los temas de pobreza, políticas sociales y empleo, área en la que concentra sus diversas publicaciones.

Romeo Grompone

Sociólogo. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de la República (Uruguay). Investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y profesor de la Maestría de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Escuela de Posgrado de Antropología de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Experto en temas de política y sistemas políticos. Autor de diversos textos sobre las relaciones entre cultura y sociedad.

Raúl Mauro

Ingeniero economista de la Universidad Nacional de Ingeniería. Investigador de **desco**. Profesor de Metodología de la Investigación en la Universidad Nacional de Ingeniería. Especialista en temas socioeconómicos como el empleo, la pobreza, la desigualdad y la gestión de procesos electorales.

José Oscátegui

Economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ph. D. por la University of Illinois at Urbana-Champaign. Profesor del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú y del Doctorado de Economía de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Martín Paredes

Bachiller en Comunicación Social por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Redactor de la revista *Quehacer*, de **desco**.

Liliana La Rosa

Doctora en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú y magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Especialista en Salud Internacional con estudios en la Organización Panamericana de la Salud. Coordinadora de la red de políticas de juventudes de la Confederación de Adolescencia y Juventud de Ibero América y el Caribe (CODAJIC), y miembro del Consejo Directivo de la Mesa de Vigilancia en Derechos Sexuales y Reproductivos. Consultora internacional en políticas y programas de innovación social para la lucha contra la pobreza, con énfasis en salud, infancia y juventudes.

Alfredo Schulte-Bockholt

Doctor en Ciencias Políticas por la Carleton University en Ottawa. Profesor asistente en el Departamento de Sociología y Criminología de Saint Mary's University en Halifax, Canadá. Especialista en los temas de corrupción, crimen organizado y narcotráfico internacional, y autor de numerosos trabajos sobre estas materias.

Luis Augusto Sepúlveda

Jurista colombiano. Ex fiscal de la Unidad Nacional de Derechos Humanos en Colombia. Miembro del Departamento de Sociología y Criminología de Saint Mary's University en Halifax, Canadá.

Eduardo Toche

Historiador de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Magíster en Historia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador). Ex investigador de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Actual investigador de **desco** y profesor de la Maestría de Historia de la Universidad Nacional Mayor San Marcos.

Juan Tokeshi

Arquitecto y magíster en Renovación Urbano por la Universidad Nacional de Ingeniería. Investigador del Programa Urbano de **desco**

y profesor universitario. Especialista en vivienda social, desarrollo y planificación urbana.

Alberto Vergara

Abogado formado en la Pontificia Universidad Católica del Perú y Magíster en Ciencias Políticas por la Universidad Libre de Bruselas. Profesor de Ciencia Política en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad del Pacífico.

Correo electrónico: <vergarapaniagua@gmail.com>.

Cynthia Zavalla

Economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigadora de **desco**. Experta en temas fiscales, tributarios y de empleo.

Mario Zolezzi

Sociólogo. Profesor universitario e investigador del Programa Urbano de **desco**. Especializado en temas de vivienda popular, desarrollo social, planificación y desarrollo urbano.