

El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia	Título
Vich, Víctor - Compilador/a o Editor/a; Rostworowski de Diez Canseco, María - Autor/a; Gonzáles de Olarte, Efraín - Autor/a; Barrantes, Roxana - Autor/a; Tanaka, Martín - Autor/a; Remy, María Isabel - Autor/a; Hernández Asensio, Raúl - Autor/a; Meléndez, Carlos - Autor/a; Grompone, Romeo - Autor/a; Ames, Patricia - Autor/a; Vich, Víctor - Autor/a;	Autor(es)
Lima	Lugar
IEP	Editorial/Editor
2005	Fecha
	Colección
Sociedad; Representación política; Partidos políticos; Economía; Estado; Cultura; Perú;	Temas
Libro	Tipo de documento
* <a href="http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/iep/20150116051004/estado.pdf">http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/iep/20150116051004/estado.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



# **El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia**

**Editor Víctor Vich**

*IEP Instituto de Estudios Peruanos*

Serie: Perú Problema 30

## CONTENIDO

© IEP EDICIONES  
Horacio Urteaga 694, Lima 11  
Telf. 332-6194 / 424-4856  
E-mail: publicaciones@iep.org.pe

ISBN: 9972-51-129-4  
ISSN: 0079-1075

Impreso en el Perú  
Primera edición, setiembre del 2005  
1,000 ejemplares

Hecho el depósito legal en la  
Biblioteca Nacional del Perú: 2005-5762

Registro del Proyecto Editorial en la  
Biblioteca Nacional N.º 11501130500470

*Prohibida la reproducción total o parcial de las características  
gráficas de este documento por cualquier medio sin permiso de los editores.*

VICH, Víctor, ed.

*El estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia.*—  
Lima, IEP, 2005.— (Perú Problema, 30)

POLÍTICA DE DESARROLLO / DEMOCRACIA / DIVERSIDAD  
CULTURAL / ROL DEL ESTADO / PERÚ

W/02.04.01/P/30

	PRESENTACIÓN	9
I.	ECONOMÍA Y DESIGUALDAD	13
	MARÍA ROSTWOROWSKI <i>Redes económicas del Estado inca: el “ruego” y la “dádiva”</i>	15
	EFRAÍN GONZALES DE OLARTE <i>Crecimiento, desigualdad e ingobernabilidad en el Perú de los 2000</i>	49
	ROXANA BARRANTES <i>Servicios públicos y equidad</i>	71
II.	ESTADO, SOCIEDAD, PARTIDOS POLÍTICOS Y REPRESENTACIÓN	89
	MARTÍN TANAKA <i>El regreso del Estado y los desafíos de la democracia</i>	91
	MARÍA ISABEL REMY <i>Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política</i>	111

[8]

RAÚL HERNÁNDEZ ASENSIO	
<i>¿Qué es democracia? El uso de los conceptos “pueblo” y “democracia” en los discursos políticos peruanos</i>	137
CARLOS MELÉNDEZ	
<i>Mediaciones y conflictos: las transformaciones de la intermediación política y los estallidos de violencia en el Perú actual</i>	159
III. CULTURA Y POLÍTICA	185
ROMEO GROMPONE	
<i>Modernidad, identidades políticas y representación: cuatro décadas y un desenlace abierto</i>	187
PATRICIA AMES	
<i>Educación y sociedad en el Instituto de Estudios Peruanos: una reflexión constante, un problema pendiente</i>	239
VÍCTOR VICH	
<i>Las políticas culturales en debate: lo intercultural, lo subalterno y la perspectiva universalista</i>	265
SOBRE LOS AUTORES	279

## *Presentación*

*Desigualdad, diversidad cultural y democracia* son los temas con los que el IEP se ha sentido comprometido en sus cuarenta años de trabajo. De una u otra manera, quienes aquí trabajamos intentamos integrarlos para construir una visión del país que sume perspectivas y que sea consciente de los diferentes lugares desde donde se puede analizar la realidad social. Los ensayos que presentamos en este libro proponen nuevos debates, abren ángulos de investigación y regresan a viejos temas con el objetivo de colocarlos en la agenda contemporánea.

La serie *Perú Problema* que el Instituto iniciara casi desde su fundación fue una manera de intervenir políticamente desde la producción de conocimiento. A lo largo de estos años, el Instituto ha intentado contribuir a los debates nacionales teniendo como respaldo su compromiso con el trabajo académico y con una voluntad de diálogo que se ha venido manifestando de muchas maneras. Interpretar la realidad peruana, desafiarla desde el descontento que ella misma suscita y abrir algunas posibilidades de cambio social han marcado la identidad de nuestras investigaciones y de una labor editorial que insiste en llegar a lectores diversos: estudiantes, profesores, periodistas, políticos, público en general.

El presente libro está dividido en tres secciones y ha sido escrito por distintos investigadores que, desde hace varias décadas o pocos años, trabajan en esta institución. No se trata, sin embargo, de una visión que aspire a totalizar un nuevo discurso sobre el Perú sino, más bien, de un conjunto de ensayos que abordan problemas específicos cuya urgencia por resolver resulta central en las discusiones políticas contemporáneas. Estos trabajos

dan cuenta de la pluralidad y del carácter interdisciplinario del IEP, que consideramos uno de nuestros activos más valiosos.

El primer ensayo nos sitúa en el pasado peruano para explicar el conjunto de mecanismos coercitivos mediante los cuales el Estado inca logró articular a diversas poblaciones en el manejo económico, sobre todo, en la producción ganadera, que es poco conocida y que tuvo una importancia sustancial e inmensa (María Rostworowski). Ante esa realidad, nos enfrentamos luego a un presente que podría resumirse de la siguiente manera: se constata el fracaso de un modelo económico que genera “crecimiento sin redistribución” (Efraín Gonzales de Olarte) y que no cuenta con políticas sectoriales adaptadas a diferentes realidades socioeconómicas (Roxana Barrantes). Se constata, también, la ineficiencia de un aparato estatal con graves problemas de gobernabilidad para generar consensos mínimos y hacer cumplir la ley garantizando el orden ciudadano (Martín Tanaka). Los peruanos hemos pasado de ser “antioligárquicos” a “antipolíticos” y el “pueblo” se ha vuelto una categoría vacía que cualquiera manipula a su antojo (Raúl Hernández), pues vivimos en una democracia sin partidos políticos donde los líderes locales no cuentan con fuertes soportes institucionales que los fiscalicen (María Isabel Remy) y donde se carece de un sistema de intermediación política entre los ciudadanos y sus autoridades (Carlos Meléndez). La alta conflictividad de la vida peruana ha generado un grave desorden, por lo mismo, una modernidad sin verdaderos espacios públicos (Romeo Grompone). La escuela debería ser un lugar alternativo de modernización pero resulta que también ha fracasado (Patricia Ames) y es necesario reconstituirla a partir de un proyecto de política cultural que contribuya a hacer más visibles las jerarquizaciones existentes para constituir nuevos ciudadanos (Víctor Vich).

Resumidos así, podemos afirmar que la problemática del Estado es el fantasma frente al cual todos los ensayos están dialogando. Una sociedad como la nuestra, donde la desigualdad es tan abrumadora y donde la ley tiene tan poca autoridad, necesita repensar a su Estado como un agente capaz de articular buena parte del desarrollo social. No se trata, por supuesto, de regresar a viejos esquemas, ni mucho menos de afirmar un tipo de centralidad autosuficiente, pero sí de resaltar que varios de los actuales problemas de la sociedad peruana son también producto de un Estado ausente o extremadamente débil (e ineficiente, corrupto, etc.) que no sabe ejercer su autoridad, no fomenta la igualdad social y no logra posicionarse como una instancia que represente a todos los ciudadanos por igual.

Si, por un lado, al hablar de Estado, se hace referencia a todo un aparato político institucional, por otro, también se nombra a una especie de “artefacto cultural” que genera diversas creencias y vínculos complejos. Sea como articulador, regulador, garante o fetiche, lo cierto es que estos artículos coinciden en que la función del Estado no puede limitarse a contemplar sin intervenir. En este libro nos ha interesado afinar la comprensión del Estado en la construcción democrática, analizando sus prácticas y señalando algunas de sus posibilidades. En la perspectiva de estas investigaciones, ni el mercado neoliberal, ni la participación de la sociedad civil, ni la descentralización administrativa son garantes últimos de una transformación sustancial de la sociedad peruana.

De hecho, uno de los más grandes problemas que aquí se detectan es que el Estado se equivoca cuando intenta realizar políticas únicas o uniformes sin tener en cuenta la diversidad (cultural y económica) del país. Los proyectos de los Estados nacionales decimonónicos, que más que articular, pretendían homogeneizar territorios y culturas, parecen estar llegando a su fin y es necesario (además de urgente) imaginar una nueva relación política con los ciudadanos. En todo caso, la teoría nos enseña de que el Estado es una construcción histórica y que, como tal, cambia a lo largo del tiempo. Este libro aspira a imaginar un Estado diferente en el Perú: más eficiente, con mayor autoridad política, con mejores mecanismos para redistribuir y —ciertamente— muchísimo más plural y heterogéneo.

*Víctor Vich*

*Redes económicas del Estado inca:  
el “ruego” y la “dádiva”*

MARÍA ROSTWOROWSKI

## I. ECONOMÍA Y DESIGUALDAD

El Estado inca surgió como potencia en los últimos cien años antes del Descubrimiento. Llegó a dominar buena parte del continente sudamericano con cara al Océano Pacífico y su expansión se debió al genio de sus últimos tres soberanos, a saber: Pachacútec, el iniciador; Túpac Yupanqui, el conquistador; y Huayna Cápac, el estadista.

Sin embargo, en un desarrollo tan explosivo del Estado, las dificultades que se presentaron fueron grandes, motivadas por el desconocimiento de la moneda y la falta de escritura. Estos impedimentos fueron superados gracias al sistema de la reciprocidad y al empleo del ábaco (*yupana*) y del quipu —o conjunto de cordeles de distintos colores y largos, con diferentes nudos que poseían un significado especial.

A continuación analizaremos, primero, la reciprocidad para, luego, ocuparnos del alcance del quipu. La reciprocidad es un sistema organizativo socioeconómico que regulaba las prestaciones de servicio en diversos niveles y servía de engranaje en la producción y distribución de bienes. Era un ordenamiento de las relaciones entre los miembros de una sociedad cuya economía desconocía el dinero. Existió en todo el ámbito andino y actuó como eslabón entre los diferentes modelos económicos presentes en tan vasto territorio.

En un principio, le era imposible al inca disponer de la fuerza de trabajo necesaria de sus vecinos. Al empezar la expansión, la autoridad no se inició directamente, sino que se ejerció por medio de la reciprocidad y de la *minka*, palabra cuyo verbo *minccacacuni* (González Holguín 1952) significa “rogar de alguno que me ayude prometiéndole algo”.

Murra (1972) encuentra dos niveles en la reciprocidad: por una parte, las comunidades rurales unidas entre sí por lazos de parentesco y regidas por un principio de reciprocidad y, por otra parte, el Estado inca rodeado de un aparato militar y administrativo, beneficiario de las prestaciones de servicio de sus súbditos, cuyos excedentes eran redistribuidos.

Wachtel (1972: 353) sugiere la existencia de una reciprocidad primitiva que permitió el desarrollo del aparato estatal y cumplía una función ideológica que disimulaba y justificaba las nuevas relaciones sociales. Esta suposición se ve confirmada por Betanzos (1968), cuando describe la situación de Pachacútec después de vencer a los chancas. El inca deseaba transformar al Cusco para poner en marcha todo el sistema de reciprocidad estatal, pero, por aquel entonces, la capital incaica era un pequeño villorrio y el soberano carecía de poder para exigir de sus vecinos la ayuda necesaria.

Sin embargo, para lograr ese desarrollo era indispensable, primero, disponer de depósitos en gran escala, para, luego, llenarlos de subsistencias y objetos manufacturados —para lo cual era indispensable una mano de obra considerable, que el inca no poseía.

El obstáculo lo superó Pachacútec por medio de la reciprocidad y, para ello, invitó al Cusco a los señores vecinos y les ofreció abundante comida y bebida en la plaza principal, además de proponerles un intercambio de mujeres para establecer lazos de parentesco. Todo aquello se cumplió con música y cantos. Luego, el inca ofreció a los señores sendos regalos obtenidos gracias al botín capturado a los chancas y, solamente entonces, el inca formulaba su “ruego” —parte del sistema.

Al comprobar los curacas la “generosidad” de Pachacútec, accedieron al pedido del inca que consistió en la edificación de depósitos. Siguió, más adelante, un segundo “ruego” que consistió en llenarlos de víveres y de productos. Betanzos menciona una tercera reunión en la que el inca solicitó a los jefes étnicos ropa fina de *cumbi* y también basta (Betanzos 1968: 38-39). Veremos, después, la importancia de los depósitos en la economía inca.

A medida que se realizaban nuevas conquistas aumentaba el número de curacas unidos al inca por los lazos de reciprocidad, lo que dio lugar a una gran afluencia de fuerza de trabajo; solamente así se explica la obra constructiva del incario. Puede suponerse que, si el “ruego” no se formulaba según las costumbres establecidas, o si la petición no satisfacía a los curacas —ya fuese porque el inca no se mostraba lo suficientemente “generoso” o por cualquier otro motivo—, existía la posibilidad de un rechazo del mismo.

Para evitar tal circunstancia, el inca se veía obligado a mostrarse sumamente “dádivoso” y quien sabe si, a veces, no se producían propuestas y contra-propuestas.

Es posible que, al aumentar y crecer el poder del inca, los soberanos encontraron un estorbo en la reciprocidad y una demora en sus planes. Otro problema surgió cuando se produjo la gran expansión del Estado: el inca no podía reunirse con todos los curacas del reino. Para soslayar el problema se edificaron centros administrativos donde se reunían los señores comarcanos con personajes importantes del gobierno para cumplir con los ritos y requisitos de la reciprocidad.

El más importante de aquellos lugares fue, sin duda, Huánuco Pampa, construido sobre terreno *ex novo*. La gran dimensión de su plaza principal —de más de 500 m por 300 m— y el impresionante número de depósitos, además del amplio hospedaje, hace de este centro el prototipo de construcción inca de un centro administrativo. Otro centro era Vilcashuamán y Tambo Colorado en el *chaupiyunga* cerca de Pisco. En numerosos documentos de archivos, existen referencias a las cosechas dirigidas a Huánuco Pampa.

#### LA RECIPROCIDAD EN LAS CONQUISTAS

La mayor parte de las conquistas se cumplían por medio del rito de la reciprocidad. El mecanismo era el siguiente: un ejército inca se presentaba ante una macroetnia y proponía a sus jefes establecer la reciprocidad entre el inca y el señor principal de la localidad. Todo dependía de la decisión de aquel señor, quien tenía la posibilidad de tomar las armas, pero lo que le hacía meditar era la consideración de los bien entrenados y aguerridos ejércitos inca, dispuestos a vencer. Si tomaba la opción de la guerra, el porvenir del jefe étnico era la prisión y la muerte. Más le convenía aceptar la oferta del soberano cusqueño e ingresar en el engranaje del incario.

Un ejemplo del modo de usar de la reciprocidad en las conquistas se halla en la crónica de Chíncha de 1558 (Castro y Ortega Morejón 1974). Se trata del general Cápac Yupanqui, hermano del inca Pachacútec que partió del Cusco en son de guerra y llegó a Chíncha. A los curacas locales reunidos, el general cusqueño les aseguró no querer que le diesen tributo porque él era rico y poseía de todo, y para demostrar su grandeza repartió regalos y mujeres con tal que le reconocieran como señor. Los caciques acordaron aceptar su propuesta y en reconocimiento dieron a Cápac Yupanqui tierras

en el valle, mujeres y yanaconas; además ofrecieron edificarle un palacio que llamarían “Hatun Cancha”.

El siguiente inca que llegó a Chíncha fue Túpac Yupanqui; con su venida, aumentaron las chacras estatales. Solamente de este modo se explica la explosiva expansión cusqueña. El territorio no necesitaba ser adquirido palmo a palmo, sino que el curaca debía conformarse a los requerimientos incaicos. Estas condiciones comprendían entregar buenas tierras al Estado, que serían cultivadas por mano de obra local y remitidas las cosechas, posteriormente, a los depósitos gubernamentales. Según las dimensiones del curacazgo, se removía a los *mitmaq* y eran enviados a lugares indicados según las necesidades del Estado. Otro lote de súbditos del señorío participaban del aparato incaico en calidad de soldados, es decir, cumplían la mita guerrera. Aquel sistema de conquistas, si bien era rápido, estaba sujeto a los importantes regalos entregados permanentemente por el Estado a los señores étnicos. De ahí la urgencia de nuevas conquistas para aumentar los recursos del gobierno; ello constituía una bola de nieve que daba fragilidad al Estado por que quedaba subordinado a continuas conquistas exitosas.

#### LA RECIPROCIDAD DURANTE EL APOGEO

La creación de los centros administrativos tuvo por fin confirmar las lealtades políticas y la colaboración económica necesaria (Morris y Thompson 1985: 165). Durante el apogeo del incario es posible que el soberano deseara evitar el “ruego” e impartir directamente sus órdenes. Debido a esa necesidad, el inca aumentó la cantidad de *yana* —servidores a tiempo completo, libres de los lazos con sus curacas de origen—. Algunos autores han comparado a los *yana* con esclavos, pero no era el caso puesto que hemos hallado curacas de la categoría social *yana*. Por ejemplo, los señores duales del curacazgo de Lima, al tiempo de la fundación de Los Reyes. Uno de aquellos señores, Taulichusco, era *yana* de una mujer secundaria del inca, y el segundo cacique, Caxapaxa, lo era de Huayna Cápac y residía en el Cusco. No solamente el inca poseía yanaconas para su servicio, sino también la coya o reina. Los ídolos y huacas, y también los curacas disponían de cierto monto de *yana* según su rango social.

Con el tiempo evolucionó la reciprocidad. Un ejemplo de esta evolución lo constituyen los episodios ocurridos durante el gobierno de Huayna Cápac cuando el inca guerreaba con etnias del actual Ecuador. En su lucha contra

los cayambis, el inca sufrió una derrota. Al soberano le urgieron las nuevas tropas llegadas del Cusco conducidas por deudos suyos y, por la premura del tiempo, les ordenó entrar a batallar y prescindir del ritual de la reciprocidad. Enojados los orejones, el general Mihi y los jefes que lo acompañaban tomaron la huaca de Huanacauri que traían consigo y emprendieron la ruta de retorno al Cusco. Enterado el soberano envió tras ellos grandes regalos de ropa y de subsistencia. Satisfechos los señores con tantas mercedes volvieron al lado del inca, pelearon valerosamente y ganaron la contienda.

En el mundo europeo este episodio se hubiera juzgado una traición y un castigo ejemplar hubiera esperado a los desertores. En cambio, en el mundo andino, era el inca quien estaba en falta y debió enmendar sus errores halagando a los generales con espléndidos regalos que les correspondían y esperaban. Omitir las reglas de juego y dejar de lado la reciprocidad era considerado un insulto mayor. Los jefes no pudieron tolerar el descuido; por consiguiente, no les importó abandonar al inca en un momento crítico.

A manera de recapitulación podemos decir que, en un principio, el poder del inca era limitado y se fundamentaba en una constante renovación de los ritos de reciprocidad. Para cumplir esas exigencias, el Estado se veía en la necesidad de mantener sus relaciones con los caciques y de conservar sus depósitos abarrotados de objetos manufacturados —la mayor parte de ellos objetos suntuarios, como textiles—, además de subsistencias. Se produjo, a no dudar, una presión constante sobre el gobierno que debía cubrir la demanda de la producción masiva para el correspondiente ritual. Por esos motivos, el Estado se vio obligado a incrementar constantemente sus ingresos y asegurarse de disponer de las cantidades necesarias.

#### LAS RENTAS DEL ESTADO

Un Estado no puede subsistir sin poseer cierta riqueza que pueda contabilizar y contar; con ella, el gobierno puede planificar sus posibilidades y hacer frente a sus necesidades.

¿Sobre qué se apoyaba el incario al no conocer el uso del dinero y dominar sobre un territorio sumamente amplio y extendido? Al arribar a estas tierras, los hispanos hallaron un país organizado y planificado, sin rastros de pobreza.

Nosotros encontramos que la economía inca se basaba en tres fuentes de recursos, a saber: la fuerza de trabajo, ciertas tierras y ganaderías —am-



bas en poder del Estado—. El resultado de esta tenencia se manifestaba en bienes acumulados en depósitos. Estos bienes en manos del gobierno constituían la riqueza más preciada, ya que permitían disponer de una serie de ventajas. La principal de estas ventajas fue la de permitir llevar adelante el sistema de reciprocidad, clave del desarrollo y genio organizativo andino, que permitió no solamente la expansión territorial, sino mantener el engranaje del régimen. Si el gobierno se encontraba, por cualquier motivo, carente de grandes cantidades de bienes acumulados, no podía hacer frente a las exigencias administrativas, ni a las constantes “donaciones” que la institución de la reciprocidad exigía.

### ***La fuerza de trabajo***

El sistema inca permitió tener acceso a una numerosa mano de obra; solamente de esta manera, se explica el gran movimiento constructivo llevado a cabo para edificar palacios, santuarios, caminos y puentes. Todo el sistema organizativo muestra la importancia de la fuerza de trabajo de los *hatunruna*—hombres del común.

Murra (1975) postuló que el llamado tributo, entendido dentro del contexto español, no existió en tiempos prehispánicos, puesto que toda la utilidad de una parcela de tierra conferida al *hatunruna* era suya. En el ámbito andino, el equivalente al tributo fue la fuerza de trabajo organizada por la mita o turnos, ya sea para el ayllu, para el curaca local, para el señor de la macroetnia o para las huacas. Durante el incario, esa fuerza de trabajo la acaparó el Estado. Las cifras de esta mano de obra aumentaron con el mayor poder del inca.

¿Hasta qué punto las “dádivas” entregadas por el sistema de la reciprocidad a los señores étnicos compensaban las exigencias del inca? Los curacas sufrieron un despojo de sus mejores tierras y de la mano de obra de sus súbditos que usualmente les correspondía. Esas pérdidas debieron crear un desasosiego entre la clase dirigente provinciana y, posiblemente, fue una de las razones del colapso tan repentino del incario.

Las prestaciones de servicio que regulaban la fuerza de trabajo se cumplían a través de la mita o turno, un concepto muy andino que se empleó para ejecutar los trabajos ordenados cíclicamente en un determinado momento.

El trabajo que se cumplía con la costumbre de la mita era la repetición de un tiempo. De esta forma, trabajos muy distintos fueron ejecutados bajo ese sistema de prestaciones rotativas.

Esa forma andina de prestaciones de servicios se realizaba en diversos niveles. En un mismo ayllu se llevaba a cabo para cumplir con las faenas comunales, para labrar las tierras del curaca local y de las huacas, o, también, en ayuda de la macroetnia. Durante la hegemonía inca, las tierras del Estado y las del Sol se trabajaban por medio de la mita en son festivo, con música, cantos y comida a expensas del beneficiario, lo que aligeraba las faenas.

La mita agraria era distinta de la mita pesquera y cada uno de estos grupos laborales no intervenía en las ocupaciones del otro. En el señorío de Chíncha, los pescadores sumaban diez mil y entraban al mar por turnos; el resto del tiempo se regocijaban bailando y bebiendo. Los españoles los tildaron de ociosos y borrachos porque no salían al mar a diario y todos juntos.

Hemos mencionado en diversas ocasiones a la mita guerrera, que reclutaba hombres de los ayllus para formar los ejércitos estatales. Todo trabajo en el mundo andino se cumplía como una prestación rotativa, ya sea para la atención de los tambos, los caminos, los puentes, el cuidado de los depósitos y demás.

En cuanto a la mita minera, esta se cumplía como las demás, en el nivel de ayllus, del señor local y, en última instancia, del Estado. El término “mita” va más allá de un sistema organizativo del trabajo, implica cierto concepto filosófico andino de un eterno retorno. Las constelaciones de las Pléyades, llamadas por los españoles “Cabrillas”, llevaban el nombre de *oncoy*—enfermedad— cuando la mita lluviosa, y de *colca*—depósito— en la época de cosecha y de abundancia; las estaciones se dividían en mita seca y mita lluviosa. La mita diurna sucedía a la nocturna en una repetición que reflejaba un ordenamiento del tiempo que los naturales conceptuaban como un sistema organizativo cíclico de orden y de caos.

Todo este sistema muestra la importancia de la fuerza de trabajo; más adelante, al tratar sobre la planificación del Estado, analizaremos las soluciones halladas a su contabilidad y provecho.

### ***Organización de la fuerza de trabajo femenina***

El Estado inca necesitaba asegurarse un cierto número de textiles, además de bebidas en cantidad para los ritos de la reciprocidad y para las fiestas

cusqueñas, de ahí que se estableció la organización del trabajo femenino para cubrir esta demanda.

Se trataba de la costumbre inca de las *aclla* o mamaconas, o sea, mujeres que el Estado empleaba para tareas útiles para el gobierno. Se reclutaban las *aclla* de entre niñas cuyas edades fluctuaban entre los 8 y 10 años en todo el Tahuantinsuyu; estas niñas eran escogidas por un grupo de administradores especiales. Las niñas elegidas ingresaban a los *Acclahuasi* o casa de elegidas. Los españoles del siglo XVI calificaron estos lugares como conventos y llamaron a las *aclla* “Virgenes del Sol”.

El cronista Santa Cruz Pachacuti las divide en cinco categorías: las *Yurac aclla*, hermanas o hijas del inca consideradas esposas del Sol; las *Huayrur aclla*, las chicas más hermosas y bellas, entre las que el soberano escogía sus esposas secundarias o las entregaba para establecer con grandes jefes lazos de parentesco; las *Paco aclla*, quienes se convertían en las esposas de los curacas a quienes el inca quería halagar o premiar; y las *Yana aclla*, chicas que no se distinguían ni por su belleza ni por su categoría social y que servían a las demás.

Murúa distingue las *Taqui aclla*, quienes alegraban las fiestas de la corte con sus cantos y tocaban *pingullo* y tamborcitos.

Se puede decir que las *aclla*, en cierta forma, eran la contraparte de los *yana* en la sociedad inca. Pedro Pizarro (1978 [1571]) dice que solamente las mamaconas consagradas al Sol permanecían vírgenes; las demás no estaban recluidas y podían salir y entrar libremente de los *Acclahuasi*.

### **La tierra**

Los cronistas afirmaron que la posesión de la tierra se dividía en tierras del inca, tierras del Sol y tierras de los *hatunruna* o gente del común. Sin embargo, este esquema es demasiado escueto para dar cuenta de la complejidad de los conceptos andinos. Analizaremos en más detalles esta afirmación.

#### *Las tierras del inca*

Las tierras del inca existieron en todo el Tahuantinsuyu y los ayllus contribuían en este sistema. El trabajo era ejecutado por la gente local y el provecho de estas tierras era remitido a los depósitos estatales.

Sin embargo, a pesar de la gran suma de bienes acumulados, estos no cubrían las necesidades del Estado que se veía, entonces, en la obligación de hallar una entrada mayor. El sistema de la reciprocidad resultaba oneroso y el “ruego” producía requerimientos.

En el inicio, estas tierras eran pocas, de acuerdo con la pequeñez del Estado. Ello quiere decir que, a medida que se fue afianzando el poder del gobierno, los cusqueños podían exigir de sus súbditos un sustancial aumento de sus contribuciones, es decir, una ampliación de las tierras estatales. Así lo podemos verificar en el relato de la presencia inca en la Relación de Chíncha de 1558 (Castro y Ortega Morejón 1974 [1558]). En tiempos de Pachacútec, el inca envió a su hermano, el general Cápac Yupanqui, a Chíncha a establecer con sus pobladores el inicio de la reciprocidad. Durante su visita le ofrecieron al general cusqueño unas chacras de poca cantidad, ya que se vanaglorió de ser sumamente rico y no necesitar mayores ofrendas. Años después, llegó a Chíncha Túpac Yupanqui con su ejército y los naturales le señalaron sendas tierras para su beneficio. A su tiempo apareció Huayna Cápac y, con él, nuevas demandas de tierras.

Otro ejemplo del engrandecimiento del incario ocurrió cuando Túpac Yupanqui, el gran conquistador, llegó al señorío de Collec, en el valle del río Chillón, y se presentó con el “ruego” de incorporarlo al nuevo Estado. Pero el curaca de aquel señorío se sentía muy seguro en su palacio-fortaleza: una gran muralla envolvente cercaba los campos y contenía dos fuentes de agua. Por ese motivo rechazó la oferta y tomó las armas. No conocemos los detalles del encuentro pero sí los resultados: la victoria del inca y la muerte del curaca. Una de las imposiciones del vencedor fue la entrega de tierras; además, Túpac Yupanqui se adueñó de las plantaciones de cocales de la zona de Quivi en el valle medio del Chillón. Al faltar mano de obra para trabajar las tierras del inca, el inca impuso a unos *mitmaq* para laborar los cocales.

Durante las conquistas en el sur del país, Túpac Yupanqui arribó a Cochabamba, en la actual Bolivia, y según su hábito señaló las tierras para el Estado. Con el advenimiento de Huayna Cápac, en pleno apogeo del incario, el soberano ordenó un traslado masivo de pobladores, unos catorce mil *mitmaq*, para intensificar la agricultura, una estrategia del gobierno para ampliar sus heredades (Wachtel 1980: 298).

Sin embargo, este sistema de aprovechar la producción no fue un invento de los cusqueños. Por medio de documentos de archivos sabemos que todo curaca poseía chacras más o menos importantes según su categoría

social, de ellas debía alimentar a su familia y mantener su rango. Explicaremos lo que sucedía en los pequeños curacazgos de Macas y Guarauni, sujetos a la macroetnia de Collec.

Los visitantes españoles preguntaron en 1571 a los indígenas sobre tierras cacicales; ellos contestaron que el cacique del lugar percibía los productos de cinco chacras: una de maíz, además de otras de camote (*Ipomea batata*), yuca (*Manihot esculenta*), ají (*Capsicum*) y coca (*Erythroxylum novogranatense*). Todas estas chacras eran trabajadas por turnos o mita (Rostworowski 1989, 2004).

Para limitar las citas solamente añadiremos que el curaca mayor de Huarochirí, Nina Vilca, poseía plantaciones de coca en Quivi, en el valle medio del río Chillón (Rostworowski 1989, 2004). No se debe confundir esta tenencia con los enclaves o archipiélagos de Murra (1975); las chacras mencionadas pertenecían al estatus de señor de una macroetnia.

Las noticias expuestas más arriba indican que las tierras estatales podían ser trabajadas de distintas maneras por los *hatun runa* locales, es decir, por turnos —mita— o por *mitmaq*, cuando la población del lugar era insuficiente. Un tercer caso de trabajadores fueron los *yana* o servidores a tiempo completo, pero ellos se hallaron sobre todo en las tierras privadas de los soberanos o, en algunos casos, en las tierras de importantes jefes étnicos.

Un medio diferente de ampliar la producción agraria fueron los maravillosos sistemas de andenes que, aún hoy día, se pueden contemplar en distintos lugares del antiguo Tahuantinsuyu.

Es posible que en el extenso Estado inca existieran modelos diferentes de tenencia de tierra al uso cusqueño y ello debe ser motivo de investigación.

Existen referencias de que, en ciertos valles costeros —como, por ejemplo, Piura—, toda la tierra pertenecía al señor étnico, quien a su vez la repartía entre los hombres del común a “manera de arriendo”. En compensación, los *runa* quedaban obligados a entregar parte de las cosechas a su señor (Jiménez de la Espada 1881-1897, t. II: 240). ¿Sería este sistema la base del establecimiento del yanaconaje existente en el Perú virreinal y republicano?

### *Tierras privadas de los incas*

Después de su triunfo sobre los chancas, Pachacútec dispuso despoblar el contorno del Cusco para proceder a una nueva distribución de las tierras, seguramente para premiar a los que le habían ayudado en la guerra. Sin em-

bargo, esta distribución de tierras a los ayllus y *panaca* dejaba al soberano sin una hacienda particular. Es posible que el establecimiento de una propiedad privada correspondiera solamente a los últimos soberanos, debido a su limitada expansión anterior.

Estas haciendas comprendían tierras y también *moya* o pastos —donde se criaban los rebaños del inca—. La primera mención a tales bienes reales la hallamos en varios documentos —que fueron confirmados en otros— referentes al repartimiento de doña Beatriz Coya, hija de Sayri Túpac (Rostworowski 1962 y 1970a).

En dichos testimonios se mencionan las propiedades de Viracocha en Caquia y Jaquijaguana. Pachacútec tomó para sí Tambo (Ollantau Tambo) y Písac. Túpac Yupanqui se adueñó de Chinchero, Guailabamba y Urcos. Huayna Cápac se posesionó del ubérrimo valle de Yucay y de Quispi Guanca. Por último, Huáscar tomó para sí Calca y Muyna.

En el documento del repartimiento de la coya Beatriz se menciona que la hacienda de Huayna Cápac fue trabajada por gente local, además de por *mitmaq* y *yana* (Rostworowski 1970a: 230). Cabe resaltar el trabajo de los *yana*, ya que ellos estaban libres de la reciprocidad y de la mita.

Es sorprendente que las coyas o reinas tuvieron acceso a la propiedad privada. En los testimonios se mencionan las tierras pertenecientes a Mama Anahuaque, “muger que fue en su ley de Ynga Yupanqui. Señor que fue deste reyno” (Rostworowski 1962). Lo interesante es que los bienes de la coya los heredaban sus “sobrinos” y no la *panaca* de su marido. Poco es lo que se sabe aún sobre el sistema de la herencia en el mundo andino.

Susan Ramírez (2001), sin profundizar en el tema de las tierras reales de los incas, niega su existencia. Sin embargo, en el libro *Homenaje a María Rostworowski*, un interesante artículo de John Rowe (1997: 277-287) aumenta nuestros conocimientos. En relación con las tierras de Pachacútec existen más noticias en el voluminoso expediente de doña Beatriz, expediente al cual no tuve acceso en su totalidad. Los testigos del juicio que se llevó a cabo señalan mayores tierras de Pachacútec en Picchu, Vitcos y Vilcabamba. Rowe (1997: 279) señala, además, que en 1990 halló un documento de 1568 que confirma la posesión del inca en tierras de Picchu. Ahora bien, un documento encontrado por Luis Miguel Glave y María Isabel Remy (1983) confirma dicha pertenencia; además, Pachacútec obtuvo esos bienes por medio de una guerra de conquista en Torontoy y Picchu, lugar que se convirtió nada menos que en las famosas ruinas de Machu Picchu. Fue ahí donde el

Inca ordenó edificar unas construcciones para su recreo. Otro documento hallado por nosotros se refiere a las conquistas territoriales de Inca Yupanqui, padre de Túpac Yupanqui, en el valle alto de La Convención, cerca de Amaybamba. En dicho lugar Pachacútec ordenó edificar otro palacio para él, llamado Guamán Marca. Este lugar, fue recorrido por nosotros desde la antigua hacienda de Chaullay. En aquel entonces solamente existía una trocha para camiones; hoy su acceso es fácil.

Durante el correinado de Túpac Yupanqui, el príncipe trajo de su conquista de Chachapoyas a un grupo de personas de aquel lugar a La Convención; la obligación de estas personas era cultivar coca para el inca. Varios documentos confirman la presencia chacha en el valle bajo de La Convención. Además, Manco II, en su retirada ante tropas hispanas, se internó por el puente de Chaullay hacia su residencia en Víticos, pero antes tuvo que vencer la resistencia chacha y, al vencerlos, castigó al curaca rebelde cortándole la cabeza y aventándola al río (Rostworowski 1963: 229).

Con estas noticias constatamos que una manera de lograr tierras privadas era por medio de guerras de conquista; además, los últimos incas habían consolidado lo bastante su poder como para mantener las adquisiciones territoriales privadas.

En cuanto a la herencia de esas tierras, pasaban posiblemente a sus respectivas *panaca* quienes, a pesar del fallecimiento del soberano, continuaban sustentando las momias reales, con tierras, mujeres y servidores, como si estuvieran en vida.

### *Tierras de las huacas*

Era una costumbre establecida desde tiempos muy antiguos en el ámbito andino que cada huaca, por pequeña que fuese, tuviera aunque sea un pedazo de tierra cuyo usufructo sirviese para las ofrendas y, sobre todo, para la preparación de bebidas para los asistentes a las celebraciones de sus ritos y fiestas. Los documentos sobre la extirpación de idolatrías informan ampliamente sobre el particular. Encontramos en los testimonios todo un sistema de tenencia de la tierra aplicado a los ídolos menores. Este sistema era similar al de las huacas importantes, con la diferencia de que estas últimas tenían haciendas más dilatadas, incluso en distintos lugares y valles —tal era el caso, por ejemplo, de Pachacámac o del Sol.

Las noticias acerca de tierras otorgadas a las huacas explican la ordenada por los incas de designar tierras para el Sol; este mandato no debió causar sorpresa por ser una costumbre andina. Se repetía, para con el culto, el mismo modelo mostrado en las tierras de los curacas y, posteriormente, en las del Estado. Naturalmente, dichas chacras podían ser mayores o menores, según las circunstancias, pero el principio era el mismo.

En general, las tierras de las huacas eran trabajadas por la gente local; sin embargo, las tierras de algunos dioses principales y también las del Sol podían poseer *mitmaq* y *yana* para cultivar sus campos en el caso de que fuesen extendidos. Un gobernante cusqueño podía gratificar a una huaca con nuevas dotaciones de tierras y de servidumbre, como reconocimiento de servicios prestados, o por un oráculo emitido acertadamente. Un ejemplo es la huaca de Copacabana; esta huaca goza de numerosos servidores de la categoría de *mitmaq*. Podemos citar un caso sobre la universalidad de las tierras solares, pues, en un diminuto curacazgo como el de Guancayo, en el valle medio del río Chillón, existía una huerta del Sol con plantaciones de cicales, en donde ofrecían las hojas verdes al astro quemándolas (Espinoza 1963: 63).

### *Tierras del ayllu*

Cada ayllu poseía sus propias tierras de cultivo, sus pastos y también sus aguas. Los cronistas informan que todo hombre del común poseía un *tupu* de tierra y, con cada nuevo hijo, le era aumentada su parcela. Sin embargo, el *tupu*, como medida de área, tenía una extensión relativa, pues se contemplaba la calidad de la tierra y el tiempo necesario para su descanso. Dicho en otras palabras, se trataba de una medida relativa que variaba en su extensión, pero que era suficiente para la alimentación de una pareja (Rostworowski 1960).

Los miembros de los ayllus conocían sus linderos y, por lo general, sus hitos eran cerros, ríos, quebradas y, a veces, acequias. En los documentos de archivos se mencionan tales mojones.

### *La tierra como remuneración a servicios prestados*

No podemos dejar de mencionar un caso, hallado en la costa, en el que la tierra podía reemplazar el dinero como retribución por un servicio otorgado.

Cuando el curaca de Mala necesitaba de mayor fuerza de trabajo para realizar obras especiales, como la limpieza de ciertos canales hidráulicos o el desaguar una laguna pesquera, solicitaba la colaboración del vecino curaca de Coayllo, habitante del valle de Asia; a cambio de ello, le facilitaba temporalmente, y a título de retribución, el uso de ciertas tierras (BN, A-199). Este préstamo eventual es muy significativo y no debe confundirse con los enclaves. Es posible que en otros lugares también se usara la tierra como recompensa por un favor recibido; el ejemplo de Mala nos sirve para adelantar tal hipótesis.

Una situación especial se produjo entre el curaca serrano de los guambos y el señor costeño de Jayanca. En efecto, el jefe serrano exigía del señor yunga “un rescate” por el agua que bajaba de las quebradas altas e irrigaba las sedientas tierras costeñas (Espinoza 1975: 271). Más información sobre los derechos acuíferos y el “pago” por el recurso hídrico se encuentra en un documento de Túcume de 1566. Se trata de las quejas de de dos principales, elevadas ante el visitador y oidor Gregorio González de Cuenca por el exceso de “tributo” que ambos debían remitir a un tercer señor por el agua de un canal secundario que irrigaba sus tierras (AGI, Justicia 458, fol. 2013r).

Es posible que el jefe de la macroetnia costeña exigiera de los dos principales subalternos suyos alguna forma de retribución por el usufructo del agua; su imposición era una manera de recuperar el “pago” expresado en palabras castellanas. Alguna luz sobre este problema nos da el expediente nombrado líneas arriba sobre la retribución del curaca de Mala para con el de Coayllo por una ayuda en fuerza de trabajo. De ser exacta nuestra sugerencia, en ciertos casos se usó la tierra como una forma de pago en préstamo temporal para cubrir una deuda contraída. No es posible suponer que, de igual manera, el “tributo” del cacique de Jayanca consistiese en un otorgamiento por tiempo limitado de tierras en la zona yunga para ser cultivadas por gente serrana.

Golte (1972), en una interesante visión sobre el trabajo a través del idioma quechua del siglo XVI, encuentra el vocablo *arimsa* para expresar “una relación de prestación mutua, en la cual una parte da la tierra y la otra el trabajo”; pero, en este contexto, se indica también que el usufructo era repartido entre las dos partes. En esta última acepción de la palabra existe, como ya señalamos, una relación que hace referencia a que toda la tierra pertenecía al señor étnico y él la repartía a la gente del común.

### *La territorialidad discontinua*

El concepto de territorialidad en el ámbito andino tuvo sus particularidades que no podemos, por ahora, explicar, pero que se manifiestan en diversos documentos.

Las nociones menos estudiadas y más difíciles de entender son las ideas de espacio y de territorio. Según Godelier (1978: 17) se llama “territorio” a la porción de la naturaleza y del espacio que una sociedad reclama como el lugar donde sus miembros encuentran, de forma permanente, las condiciones y los medios materiales necesarios para su subsistencia. Las formas de propiedad de un territorio son parte esencial de lo que llamamos la estructura económica de una sociedad y constituyen la condición “legal”, o por lo menos “legítima”, de acceso a los recursos y a los medios de producción.

En algunos documentos hallamos información sobre la tenencia dispersa y discontinua de las tierras de los ayllus o de las *pachaca*. Ello origina que se interfieran las chacras de unos ayllus con tierras de otros, en un mismo microclima y sin explicación alguna de la situación.

Tenemos el caso concreto del curacazgo de Acarí en la Visita realizada en 1593 (Visita de Acarí 1973 [1593]; Rostworowski 1982). Se desprende de dicho testimonio que las parcelas individuales de los habitantes del referido curacazgo estaban diseminadas tanto en el valle de Acarí como en el vecino valle de Yauca. Sin embargo, esta dispersión de tierras se da solamente en el caso de los ayllus originarios, a diferencia de la tenencia aglutinada y en bloque de los campos de los *mitmaq*.

En Acarí se observa que las parcialidades de Anansaya y de Urinsaya no poseían lugares diferentes unos de otros. El mismo caso se halla en la Visita y Composición de las tierras realizada en 1594 en el valle de Ica (Guillén Guillén 1963). A una conclusión similar llegó Gabriel Martínez (1981) en su análisis de las mitades mencionadas en la Visita de Chucuito (1964 [1567]).

La más resaltante discontinuidad territorial se encuentra en Cajamarca en la Visita de 1571-1572 y 1578 a dicha región. Allí, las *pachaca* y *guaranga* poseían chacras diseminadas en lugares pertenecientes a otros ayllus, en un aparente desorden, sin que podamos hallar una regla o un motivo para ello (véase Rostworowski y Remy 1992).

Camino (1980: 28), en su estudio sobre la estrategia de subsistencia andina realizado en Cuyo-Cuyo (Sandía, Puno), encuentra que el sistema

agrícola tradicional tiene la preocupación de minimizar los riesgos y, por lo tanto, trata de obtener seguridad en el abastecimiento de alimentos.

Esa preocupación no solamente se expresaría en términos de verticalidad, sino en términos genéricos de “diversificación”. De esta manera, primaria un sentido de horizontalidad en la distribución anual de tierras a las familias campesinas que, de ese modo, tendrían acceso a diferentes tipos de suelos y de cultivos. Esto explicaría la territorialidad discontinua.

Todas estas noticias prueban la necesidad de mayores investigaciones en torno de los diferentes modelos de tenencia de la tierra en el ámbito andino. Una revisión de los documentos de archivos para distintas regiones aportará, en el futuro, una visión más precisa del problema.

Antes de abandonar este tema se podría comparar el desarrollo agrícola andino frente al de Europa. En Europa, el conocimiento del acero y del hierro permitió mejorar notoriamente las herramientas y conseguir, así, la especialización en los cultivos. En el Perú prehispánico, los artefactos de labranza permanecieron rudimentarios. En la sierra se roturaba la tierra con la *chaqui tacla*, arado de pie, mientras que, en la costa, se empleó la pala llamada *lampapa*, voz transformada en el moderno peruanismo de “lampapa”.

Al establecer semejanzas no se puede obviar los distintos medio ambientes; por ejemplo, el trabajo y el rendimiento en los fértiles y llanos suelos de la Beauce en Francia son distintos de los de las tierras serranas acasadas por la altura, las fuertes gradientes de sus múltiples quebradas, las frías punas o los desiertos costeros.

Los hombres andinos, con sus escasos utensilios, necesitaron de mucho ingenio para vencer las dificultades ambientales, y demostraron poseer bastante inventiva. Esta afirmación está demostrada en los esfuerzos actuales para revivir la antigua tecnología prehispánica con el fin de aplicarla a la moderna agricultura.

En la costa diversos sistemas hidráulicos permitían cultivar los deltas de los valles y parte de los desiertos adyacentes. Para conseguir esos adelantos técnicos, los indígenas hicieron gala de profundos conocimientos de hidráulica, obtenidos gracias a la observación y a la aplicación de soluciones a los problemas que se les presentaron. Al mencionar el sistema hidráulico costero, su utilización y aprovechamiento, no podemos omitir el régimen de “hoyas”, cuya tradicional agricultura aumentaba las áreas agrícolas en zonas de desierto mediante el empleo del agua que afloraba de la capa del subsuelo (Soldi 1982). Con todos estos conocimientos lograron, a pesar de

la carencia de herramientas sofisticadas, mayor producción alimenticia de la que se obtiene en la actualidad. Las áreas cultivadas eran más extensas y se aprovechaban, según los informantes de Ávila, hasta las tierras más próximas a los precipicios; un mayor trabajo y una especial dedicación compensaban la falta de herramientas.

Los cronistas no hallaron poblaciones hambrientas o mal nutridas porque, en aquel entonces, la agricultura gozaba de todo el apoyo y el esfuerzo de la fuerza de trabajo. Las generaciones presentes y futuras tenemos mucho que aprender de esta eficiencia en el trabajo agrícola (Araujo 1986a y 1986b).

### **La ganadería**

Los camélidos jugaron un papel muy importante en el desarrollo de las culturas andinas, sobre todo en las tierras altas, donde solamente se cultivaban las plantas adaptadas a la gran altura y donde los recursos alimenticios eran limitados.

Las dos especies domesticadas, la llama (*Lama glama*) y la alpaca (*Lama paco*), fueron llamadas por los españoles “ovejas de la tierra”. Otras dos especies silvestres fueron la vicuña (*Lama vicugna*) y el guanaco (*Lama guanicoe*). La primera era muy estimada por su lana sedosa; por ello, era cazada en los *chaco* para su esquila y, luego, era dejada en libertad para no disminuir su número. El guanaco, en cambio, era objeto de caza y era estimado por su carne.

No hubo, en el ámbito andino, un animal tan útil como la llama. Sus usos fueron múltiples. Su lana se empleó para las prendas comunes llamadas *abasca*. Junto con el algodón de la costa, esta lana constituyó las fibras de la ropa de la gente común, mientras que la lana de vicuña y de alpaca se usó para confeccionar los textiles más finos y lujosos llamados *cumbi*.

La carne de llama secada al sol y deshidratada tenía la ventaja de conservarse fácilmente y se almacenaba en los depósitos en forma de charqui. Igualmente, la consumían fresca; de ello hay evidencias arqueológicas. Existía la costumbre de sangrar a los animales por una vena de la quijada; con esta sangre, se preparaba un potaje especial. Es posible que esta fuese una costumbre del Collao, pues en el diccionario aymara de Bertonio (1956 [1612]) encontramos la voz *suu vila*, dada a la sangre recién sacada del animal para la alimentación (Rostworowski 1970b y 1977a).



De los cueros de los pescuezos de los camélidos confeccionaban el calzado andino; de estos mismos cueros, artesanos especializados fabricaban las sandalias para el inca (Rostworowski 1977a: 135). El resto del cuero era utilizado en cuerdas y ataduras de diversa índole. La bosta, o excremento seco, era un buen combustible, muy útil en las tierras altas carentes de árboles y leña.

Aparte de los usos mencionados hasta aquí, las llamas eran estimadas como animales de carga; este es uno de los motivos de la presencia de extensos rebaños estatales necesarios a la economía del Tahuantinsuyu.

Por último, también hubo un empleo de camélidos por motivos religiosos. Se los usaba para las ofrendas a las huacas, y también para los augurios. Guamán Poma (1936 [1613], foja 88) dibuja y describe el modo de sacrificar dichos animales: mediante corte al lado del corazón, el sacrificador extraía con su mano el palpitante corazón. Quizá de haber existido camélidos en México, los sacrificios humanos no hubieran sido tan numerosos.

Los documentos sobre extirpación de idolatrías contienen abundante información sobre dichos sacrificios. Los cronistas se refieren a la ceremonia de la *callpa* que se efectuaba para conocer el futuro. Antes de morir, Huayna Cápac ordenó a los sacerdotes realizar un vaticinio para averiguar cuál de sus dos hijos, Ninan Cuyuchi o Huáscar, sería el más venturoso.

Los informantes de Ávila refirieron una ceremonia en honor de Pariacaca y unos funestos presagios vistos por un sacerdote de origen llacua, quien predijo el fin de los dioses andinos.

#### *Los hatos de camélidos*

Acosta (1940 [1590], Lib. 4, Cap. 4) menciona la división de los hatos de camélidos por los colores que tenían: había blancos, negros, pardos y *moromoro*, como llamaban a los de varios colores. Además, el cronista decía que los colores se tomaban en cuenta para los diversos sacrificios, según sus tradiciones y creencias.

Garcilaso de la Vega (1943 [1609], tomo I, Lib. V, Cap. X) añade que, en los rebaños, cuando una cría salía de color distinto, una vez crecida la enviaban al hato que le correspondía. Esta división por tonalidades facilitaba la cuenta de los *quipu* o cordeles numéricos, que conservaban el mismo color que el de los animales que contabilizaban (Flores Ochoa 1981, Palacios Ríos 1981).

La posesión de hatos de camélidos y de los pastos necesarios siguió las mismas pautas indicadas anteriormente para la tenencia de la tierra. Los ayllus situados en la sierra disponían, cada uno de ellos, de pastos para sus animales, entre los que se hallaban también los animales personales de las parejas de *hatun runa*. De igual manera, existían las dehesas de los curacas locales, de los grandes señores de las macroetnias, de las huacas y, por último, las *moya* o pastos especiales del inca.

La Visita de Garci Diez de San Miguel en 1567 (1964) a la “provincia” de Chucuito es un excelente documento que contiene información sobre la riqueza de dicha región en tiempos prehispánicos. Esta zona se encuentra hoy completamente pauperizada debido al uso indiscriminado del recurso ganadero.

Un hombre del común podía poseer mil cabezas de camélidos (Visita de Chucuito: 43). Si tomamos en consideración todo el aprovechamiento que se obtenía de cada llama, efectivamente, el bienestar debía ser la regla para todos los habitantes del altiplano. Por su parte, un señor principal, como don Juan Alanoca, poseía cincuenta mil animales.

En la Visita mencionada se anotó la cantidad de “ganado de la tierra” en algunas parcialidades. Por ejemplo, en Juli, a pesar de la merma sufrida en los hatos, como consecuencia de la Conquista y las guerras civiles entre los españoles, aún contaban con 16 846 cabezas, hembras y machos. En Pomata, se hallaron 36 000 camélidos y, en Zepita, 2 347 (Visita de Chucuito: 122-123). Estas cifras son sustancialmente menores a las prehispánicas, cuando los pastos ya no alcanzaban para sostener tanto ganado.

Murra (1964: 423) hace notar que, durante la segunda mitad del siglo XVI, el ganado era fácilmente trocado por efectivo u otros bienes, tanto en la economía andina como en la europea. Los españoles se asombraron de hallar, en una región aparentemente inhóspita, a una población bien alimentada y bien vestida, con signos exteriores de la riqueza.

No solamente fueron los señoríos de la zona del Collao y los lacustres los únicos que ponían un gran énfasis en la cría de camélidos. En toda la sierra, de sur a norte del Tahuantinsuyu, existieron grandes rebaños. Entre 1533 y 1534, el señor huanca de Hatunsaya proporcionó a los españoles más de cincuenta mil cabezas de ganado para el transporte de armas y de víveres para los ejércitos, animales que no retornaron a sus dueños (Espinoza 1972). Durante las guerras civiles entre españoles, ambos bandos usaron camélidos para llevar pertrechos de guerra y municiones, circunstancia que

contribuyó a su disminución. El recurso era tan abundante que parecía inagotable, y se malgastó sin pensar en el futuro y en el empobrecimiento regional.

#### DEPÓSITOS ESTATALES

Fuerza de trabajo numéricamente importante que laboraba en tierras estatales, y extensos pastizales con innumerables hatos de camélidos formaban una inagotable fuente de riqueza para los incas —riqueza que se traducía en poder.

Conseguir un excedente sustancial en la producción agropecuaria no solamente servía a la redistribución en el nivel estatal y cubría las exigencias de la reciprocidad, sino que confería al gobierno inca una acumulación de bienes rentables que simbolizaban su poderío. Más aún, estos bienes le daban al Sapan Inca una superioridad incontestable sobre los señores de las macroetnias que, además, se habían empobrecido con el auge cusqueño. Por esos motivos, una de las metas de la administración inca fue poseer depósitos repletos de bienes y de subsistencias.

Las evidencias del gran número de depósitos gubernamentales son confirmadas por las crónicas. Cobo (1956, tomo II, Cap. XXX) es quien, con más detalle, los describe. En el cuidado de los depósitos seguían la misma regla establecida para los sembríos y las cosechas, es decir, los encargados del cuidado se sustentaban de la hacienda que vigilaban. Lo mismo ocurría para el caso de los cargadores de los bultos o los conductores de las recuas de camélidos que transportaban de un lugar a otro los bienes acumulados.

Para la contabilidad y conservación de los productos se requería de mayordomos, contadores y administradores. El cronista dice que los depósitos se situaban en las cabeceras de cada “provincia”, en donde residían los “virreyes”, y en la ciudad del Cusco. Los depósitos del inca se situaban cercanos a los del Sol, que no eran tan numerosos como los de aquel.

En las *colca* se conservaban toda clase de productos manufacturados como armas, ropa rústica, ropa fina, alimentos de los más variados, entre otros.

Todo lo imaginable se guardaba en los depósitos y, a pesar de la conquista española, y de las guerras civiles entre hispanos, los naturales continuaron llenando los depósitos como si el gobierno inca existiera, porque

suponían que restablecida la paz, les tomarían cuenta de los bienes producidos hasta entonces.

Así, La Gasca, cuando perseguía con su ejército a Gonzalo Pizarro, pudo quedarse en Jauja durante siete meses alimentando sus tropas con las subsistencias de los depósitos que, según Cobo, contenían más de mil fanegas. Las *colca* se edificaban, por lo general, fuera de los poblados, en las laderas de los cerros, en lugares altos, frescos y ventilados. Tenían aspecto de “torrecillas” edificadas en hileras, separadas con el propósito de evitar la propagación del fuego en caso de incendio.

Las investigaciones arqueológicas llevadas a cabo en Huánuco Pampa, conducidas por Morris durante largos años, arrojan interesante información sobre este centro inca y, en especial, sobre los depósitos estatales. Morris distingue la arquitectura de los depósitos de las otras edificaciones por sus condiciones topográficas, la naturaleza de sus pisos y el umbral elevado de las puertas-ventanas. Concuerdan las observaciones de Morris con las noticias de Cobo, en el sentido de estar los depósitos en ringleras, según los contornos de los cerros.

Los incas emplearon diversas técnicas de conservación de los productos alimenticios; según Morris y Thompson (1985), en las *colca* estudiadas se pueden comprobar las diferencias de acuerdo con los bienes depositados en ella. El estudio del almacenamiento en Huánuco Pampa demostró una extraordinaria sofisticación no solamente en el aprovechamiento del clima, sino que ofrece información cuantitativa que subraya la enorme importancia acordada al acopio de subsistencias por parte del Estado (Morris 1981: 328).

En el centro administrativo de Huánuco Pampa, Morris contó más de dos mil *colca*; de ellas midió unas 800 y excavó 112. Ofrecemos a continuación un corto resumen de sus investigaciones. Las estructuras se dividían en circulares y rectangulares. Las circulares, por lo general de un diámetro interior de 2 a 6,3 m, poseían una sola puerta orientada cuesta arriba. Los depósitos rectangulares medían de 3 a 5 m de ancho; sus puertas y ventanas eran, por lo general, dos, una miraba cuesta arriba y la otra cuesta abajo.

Las formas circulares de los depósitos estaban generalmente reservadas para la conservación del maíz. En seis de estas *colca* se hallaron granos de maíz carbonizados. En el suelo pavimentado con piedras se encontró



fragmentos de vasijas grandes, lo cual indica que el maíz se guardaba desgranado.

En tres depósitos rectangulares, Morris (1981: 339) encontró restos de tubérculos carbonizados. La forma de su almacenamiento difería sustancialmente de la técnica usada para los granos, pues los tubérculos se extendían sobre una capa de paja, ligeramente tejida en pequeñas esteras con finas soguillas, que posiblemente dejaban circular el aire. Luego, amarraban todo con una sogá mayor para formar pequeñas pacas o fardos sueltos.

En muchos de los depósitos rectangulares se encontraron pisos, lo que sugiere una preocupación por mantener las condiciones ambientales requeridas para la conservación de los tubérculos. Las piedras del suelo estaban colocadas sobre la superficie del piso de tal manera que quedaba espacio libre entre una y otra. Más aún, se hallaron algunos conductos revestidos de piedra que tenían aberturas en el lado de la construcción, unas miraban hacia abajo y otros hacia arriba, lo que permitía un sistema de ventilación que, cerrando la mencionada abertura con una piedra, se podía controlar. En general, se puede decir que las *colca* rectangulares, debido a la situación de sus ventanas-puertas y de los respiradores, podían aprovechar los vientos. Morris analiza también el hecho de que los granos y los tubérculos se conservaban mejor debido a la gran altura del emplazamiento de las *colca*, que protegía los productos de los hongos e insectos. La ventaja de las vasijas tapadas libraba el contenido de la presencia de roedores.

Por último, el autor señala que Huánuco Pampa era un lugar edificado ex novo por los incas y todo su sistema de almacenamiento era típico de su cultura. La arqueología muestra otros métodos para la conservación de los alimentos en el Perú prehispánico, según los diferentes lugares y épocas. Basta conocer las estructuras de Cajamarquilla en el valle del río Rímac y las estructuras de Tres Palos en el bajo valle de Lima. Estas estructuras fueron estudiadas por la doctora Josefina Ramos de Cox y el Seminario de Arqueología de la Universidad Católica. También cabe mencionar los depósitos ubicados en el santuario de Pachacámac (Jiménez Borja y Bueno 1970).

Una mención aparte merecen los “hoyos” encontrados por Bonavia (1982) en el desierto cercano a Huarmey, en la costa. Estos “hoyos” forrados de guijarros servían para la conservación de productos alimenticios enterrados en la arena —especialmente del maíz—. En la averiguación etnológica llevada a cabo con los habitantes del lugar, se comprobó que la gente mayor recordaba el método de guardar las corontas en la arena para evitar las polillas.

Una confirmación del uso de este sistema se halla en un documento referente a los terribles estragos ocasionados en 1578 por las torrenciales lluvias causadas por la aparición del fenómeno del Niño en aquel año. La zona de Lambayeque fue la más afectada y, entre las numerosas calamidades que se abatieron sobre los pobladores de los valles norteños, los naturales narraron que el maíz que tenían enterrado en los arenales se pudrió, al igual que los granos conservados en tinajas en sus casas (BN, A-534, fols. 309v, 131v, 318r, 321r).

### *Métodos de almacenamiento en los depósitos*

Hace falta profundizar en la investigación de la manera de almacenar los bienes conservados en los depósitos. En un trabajo sobre mediciones y cómputos en el antiguo Perú (Rostworowski 1978), hemos investigado el modo de conservar los bienes.

Por ejemplo, para facilitar las cuentas, el maíz era conservado desgranado en tinajas grandes de cerámica, con pequeños cuencos de tapa; las papas se guardaban en ralas esteras de eneas; las hojas de coca se disponían en canastas de juncos de un peso más o menos de veinte libras. En cuanto a las prendas de vestir, un número determinado de ellas era atado en fardos. Las frutas deshidratadas y los camarones secos se acomodaban en petacas pequeñas de totora. Con los productos guardados en envolturas conocidas era fácil registrar las cuentas en los *quipu* a cargo de los *quipucamayoc*.

### LA PLANIFICACIÓN

El Estado inca era sumamente planificado. El soberano podía llamar a un *quipucamayoc* de cualquier lugar y averiguar, gracias a los *quipu*, el número de hombres disponibles para ingresar a la mita guerrera o para ser enviados en calidad de *mitmaq* a zonas donde faltaba fuerza de trabajo.

Según las crónicas, Túpac Yupanqui dividió el país en grupos poblacionales de 10, 100 y 1 000 hombres. No podemos decir si fue una medida inca o quizá fue copiada de Cajamarca, donde parece ser una costumbre antigua.

La planificación fue muy prolija y se refería a la contabilidad de la población mediante un sistema de edades biológicas. Hallamos un documento que mencionaba a una treintena de parejas todas de la misma edad —hecho difícil, por no decir imposible de realizar, si contamos las edades de la

población por el ciclo solar—. De este modo, el testimonio manifestaba algo que yo no entendía y debía investigar.

La respuesta la encontré en dos crónicas: la de Guamán Poma y la Relación de Chíncha de 1558 (Castro y Ortega Morejón 1974 [1558]), citada más arriba. Para explicar el sistema, Guamán Poma usa la voz “visitas”, término empleado en los documentos administrativos españoles y ellas se dividen en “diez” —por usarse, en los Andes, un incipiente sistema decimal—. Así, la primera “visita” comprendía a la pareja formada por el *aucacamayoc* —el guerrero— y su contraparte —la *huarmi auca camayoc* o mujer del guerrero—, ambos de la misma edad.

Ahora bien, la mayoría de edad la adquirían los jóvenes en el Tahuantinsuyu cuando se casaban. Si bien existió cierta libertad sexual en la juventud y el llamado *servinacuy* o matrimonio a prueba, esta costumbre no desembocaba en libertinaje, ya que se trataba de rituales ofrecidos a la Pachamama. Una vez casados, Guamán Poma afirma que el adulterio era castigado con la pena de muerte. Este hecho no significa un excesivo puritanismo sino, más bien, que el Estado, para su planificación, no podía admitir la libertad de la pareja porque estropeaba su contabilidad.

La segunda edad pertenecía a las mujeres menopáusicas que no podían concebir y a los hombres en el climaterio, no aptos para las fuertes jornadas guerreras. La tercera edad correspondía a los muy viejos, que solamente podían entregarse a tareas fáciles. La cuarta edad agrupaba a los impedidos, es decir, a los cojos, mancos, ciegos o débiles mentales, que podían realizar trabajos de acuerdo con su estado físico. La quinta edad comprendía los varones jóvenes, entre ellos se elegían los chasquis o correos; se trataba de gente ágil para correr. Las sexta, séptima y octava “visitas” correspondían a niños y las dos últimas eran los bebés que lactan y los que gatean —a ellas Guamán Poma se refiere como “no sirven”—. Uno se queda sorprendido del calificativo, pero, en la mentalidad andina, significaba que ellos no cumplían alguna faena y, en cambio, demandaban atención y ocupación.

Las cuentas de Chíncha, en lugar de poseer diez ítems, los aumentaban a doce edades —modo de contar en España antes de que se conociera en Europa el sistema decimal—; además, añaden el renglón de niños.

Esta quizá larga explicación era necesaria para describir el modo andino, que no era menos efectivo que la cuenta de edades de la población por el Sol. Tenemos noticias de otros métodos para medir el paso del tiempo. Calancha cuenta desde el año llamado Fur por la aparición de las Pléyades.

También hallamos una cuenta de nueve meses, pero este aspecto ya no corresponde al presente trabajo (véase Rostworowski 1978).

### QUIPU Y QUIPUCAMAYOC

Existen numerosos trabajos sobre los *quipu* que tratan de descifrar su contenido. Los principales estudios, para solo nombrar algunos, son los de Carlos Radicatti, Acher y Hugo Pereyra.

El Estado inca destaca por su alto grado de eficiencia en el manejo de su economía. Surge la pregunta de cómo lograban ser tan organizados cuando no poseían escritura para establecer las estadísticas necesarias para el manejo de dicha economía.

La respuesta era el conocimiento de los *quipu* y sus hábiles *quipucamayoc* o contadores. Sin lugar a dudas existió una vasta forma de *quipu*. Los más sofisticados fueron los grandes *quipu* poblacionales que contenían las informaciones de todo un *suyu*, es decir, de una de las cuatro grandes divisiones del Estado. Su manejo estaba a cargo de un alto personaje que recibía las cuentas enviadas desde distintos pueblos situados en una determinada área geográfica. Se trataba de cómputos totales. Existía, además, una serie de contadores menores. Guamán Poma (1936 [1613]) hace referencia a uno de aquellos señores y muestra las dimensiones de un *quipu*.

Los naturales eran sorprendentemente hábiles en el manejo del *quipu*. Así lo demostró Guacra Paúcar, curaca Hatun Jauja, durante la conquista. En su *quipu* anotó todo lo entregado a Francisco Pizarro y a su ejército. Años después, en 1561, presentó ante la Real Audiencia de Los Reyes la traducción de su *quipu* al español y pidió a la Audiencia, como recompensa por sus servicios prestados, una encomienda, pero no fue oído y no recibió nada.

Este importante *quipu* en español fue descubierto por Waldemar Espinoza (1972) y estudiado por John Murra (1981). En su estudio, Murra hizo hincapié en las categorías del *quipu* y en el orden del registro de los objetos. Primero son nombradas las personas, luego los animales y los objetos. Inician las cuentas los varones, le siguen las mujeres, las “ovejas de la tierra” —por las llamas—, las subsistencias, los textiles y otros ítems.

En el Archivo de Indias de Sevilla hallamos un documento de 1562 de la Visita al pueblo de Urcos, asiento de Guayabamba, en lo que en 1620 será el Marquesado de Oropesa. Se trata de un *quipu* pueblerino y pequeño

donde el curaca del lugar anotaba la tasa que debía entregar a su encomendero, es decir, se trata de un documento virreinal pero confeccionado a la manera andina. Lo interesante del testimonio es la forma como estaban asentadas las partidas. Esta forma sugiere un rezago de época prehispánica de categorías andinas. El número uno de la columna correspondía a los casados o parejas. Seguían los hijos varones. En tercera fila aparecía el número de hijas. La cuarta indicaba las tierras de que disfrutaban. La quinta columna era la suma de las cosechas. La sexta correspondía a las arboledas y la última al ganado poseído indistintamente —llamas, cabras y carneros.

Esta Visita demuestra que la lectura de un *quipu* de un curaca abarca todas sus posesiones. Es posible que, durante los primeros tiempos de la Colonia, los jefes étnicos, al no saber escribir, anotaran en un *quipu* la tasa que debían al encomendero.

Las diferentes operaciones matemáticas se realizaban con la ayuda de la *yupana* o ábacos (Wassén 1931), confeccionados en piedra o en cerámica con casilleros que correspondían a las decenas, las centenas o los miles. Se procedía a la operación matemática con piedrecitas o granos de maíz. Cabe señalar que solamente anotaban en los *quipu* el resultado de las cuentas realizadas en los ábacos —los resultados finales se anudaban en las cordeletas.

## RECAPITULACIÓN

La economía inca se desarrolló sobre la base de tres tenencias propias del gobierno: la fuerza de trabajo, la posesión de tierras y los hatos de camélidos.

Los *quipu* reemplazaban la escritura indispensable para la planificación de un Estado. La fuerza de trabajo quedaba a disposición de las necesidades gubernamentales e incluía la mano de obra femenina reunida en los *Acllahuasi* o casa de escogidas —mano de obra con un gran potencial de producción textil y de bebidas.

El resultado de todos los bienes mencionados, contabilizados y conservados en depósitos, formaban el capital del incario. Gracias a este capital, el Estado inca podía atender el sistema de la reciprocidad —que suponía el “ruego” y la “dádiva”—, clave de la organización indígena cusqueña.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, Fray José de  
1940 [1590] *Historia natural y moral de las Indias*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ARAUJO, Hilda  
1986a “Hacia una política nacional de rehabilitación de andenes”. En: Portocarrero Maisch, Javier (ed.). *Andenería, conservación de suelos y desarrollo rural en los Andes peruanos*. Lima: Naturaleza, Ciencia y Tecnología Local. pp. 13-24.  
1986b “Civilización andina: acondicionamiento territorial y agricultura prehispánica. Una revalorización de su tecnología”. En: De la Torre Postigo, Carlos y Manuel Burga (eds.), *Andenes y camellones en el Perú andino: historia presente y futuro*, pp. 277-300. Lima: CONCYTEC.
- BERTONIO, Ludovico  
1956 [1612] *Vocabulario de la lengua aymara*. Edición facsimilar. La Paz: Ministerio de Educación.
- BETANZOS, JUAN DE  
1968 [1551] *Suma y narración de los incas*. Biblioteca de Autores Españoles. Madrid: Ediciones Atlas.
- BONAVIA, DUCCIO  
1982 *Los Gavilanes. Precerámico peruano: mar, desierto y oasis en la historia del hombre*. Lima: Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), Oficina de Asuntos Culturales - Instituto Arqueológico Alemán, Comisión de Arqueología General y Comparada.
- CASTRO, Fray Cristóbal y Diego ORTEGA MOREJÓN  
1974 [1558] “Relación y declaración del modo que este valle de Chíncha y sus comarcas se gobernaban antes que oviese Yngas y después q(ue) los hobo hasta q(ue) los cristianos entraron en la tierra”. Edición de Juan Carlos Crespo, *Historia y Cultura* 8: 93-104. Lima: Museo Nacional de Historia.
- CAMINO, Alejandro  
1980 “Tiempo y espacio en la estrategia de subsistencia andina: un caso en las vertientes orientales sud-peruanas”. En:

Luis Millones, y Hiroyasu Tomoeda (eds.), *El hombre y su ambiente en los Andes centrales*, pp. 11-35. Osaka: Museo Nacional de Etnología.

COBO, Fray Bernabé

1956 [1653] *Historia del Nuevo Mundo. Obras del Padre Cobo*. 2 tomos. Edición del Padre Francisco Mateos S.J. Biblioteca de Autores Españoles, tomos XCI-XCII. Madrid: Ediciones Atlas.

DIEZ DE SAN MIGUEL, Garcí

1964 [1567] *Visita hecha a la provincia de Chuchito por Garcí Diez de San Miguel en el año 1567*. Versión paleográfica de Waldemar Espinoza Soriano, interpretación etnológica de John V. Murra. Documentos Regionales para la Etnología y Etnohistoria Andina, 1. Lima: Casa de la Cultura del Perú.

ESPINOZA SORIANO, Waldemar

1963 “La Guaranga y la reducción de Huancayo: tres documentos inéditos de 1571 para la etnohistoria del Perú”. En: *Revista del Museo Nacional* XXXII: 8-60. Lima.

1972 “Los huancas, aliados de la conquista. Memoria de don Jerónimo Guacrapaucar”. En: *Revista de la Universidad Nacional del Centro del Perú*. Huancayo.

1975 “El valle de Jayanca y el reino de los Mochica, siglos XV y XVI”. En: *Bulletin de l’Institut Français d’Études Andines* 4(3-4): 243-274. Lima.

FLORES OCHOA, Jorge

1981 “Clasificación y nominación de camélidos sudamericanos”. En: Heather Lechtman y Ana María Soldi (comps.), *La tecnología en el mundo andino: subsistencia y mensuración*, pp. 195-215. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

GARCILASO DE LA VEGA, Inca

1943 [1609] *Comentarios Reales de los incas*. 2 vols. Edición al cuidado de Ángel Rosenblat, prólogo de Ricardo Rojas. Buenos Aires: Emecé.

GLAVE, Luis Miguel y María Isabel REMY

1983 *Estructura agraria y vida rural en una región andina: Ollantaytambo entre los siglos XVI y XIX*. Lima: Centro Bartolomé de las Casas.

GODELIER, Maurice

1978 “L’appropriation de la nature”. En: *La Pensée* 198: 7-50. París.

GOLTE, Jürgen

1972 “El trabajo y la distribución de tierras en el runa simi del siglo XVI”. En: *Actas del XL Congreso Internacional de Americanistas*. Roma-Génova.

GONZÁLEZ HOLGUÍN, Diego

1952 [1613] *Vocabulario de la lengua general de todo el Peru llamada lengua qquichua o del inca*. Edición y prólogo de Raúl Porras Barrenechea. Lima: Universidad Nacional Mayor San Marcos.

GUILLÉN GUILLÉN, Edmundo

1963 “Un documento inédito para la historia social y económica de Ica”. En: *Revista del Archivo Nacional del Perú* 27(1-2): 88-103. Lima.

GUAMÁN POMA DE AYALA, Felipe

1936 [1613] *El primer nueva coronica y buen gobierno*. Edición facsimilar de Paul Rivet. París: Institut d’Ethnologie.

JIMÉNEZ BORJA, Arturo y Alberto BUENO

1970 “Breves notas acerca de Pachacámac”. En: *Arqueología y Sociedad* 4: 13-35. Lima: Museo de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

JIMÉNEZ DE LA ESPADA, Marcos

1881-1897 *Relaciones geográficas de Indias*. 4 tomos. Madrid: Ministerio de Fomento.

MARTÍNEZ, Gabriel

1981 “Espacio lupaq: algunas hipótesis de trabajo”. En: *Etnohistoria y antropología andina* (Segunda Jornada del Museo Nacional de Historia, enero de 1979), pp. 263-280. Lima.

- MORRIS, Craig  
1981 "Tecnología y organización inca del almacenamiento de víveres en la sierra". En: Heather Lechtman y Ana María Soldi (comps.), *La tecnología en el mundo andino: subsistencia y mensuración*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Antropológicas. pp. 327-375.
- MORRIS, Craig y Donald THOMPSON  
1985 *Huánuco Pampa: An Inca City and its Hinterland*. Nueva York: Thames and Hudson.
- MURRA, John V.  
1964 "Una apreciación etnológica de la Visita". En: Garcí Diez de San Miguel, *Visita hecha a la Provincia de Chucuito*. Lima: Casa de la Cultura.  
1972 "El control vertical de un máximo de pisos ecológicos en la economía de las sociedades andinas". En: Iñigo Ortiz de Zúñiga, *Visita de la Provincia de León de Huánuco en 1562*. Tomo II. Huánuco: Universidad Nacional Hermilio Valdizán.  
1975 *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.  
1981 "Las etnocategorías de un khipu estatal". En: Heather Lechtman y Ana María Soldi (comps.), *La tecnología en el mundo andino: subsistencia y mensuración*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Antropológicas.
- PALACIOS RÍOS, Félix  
1981 "Tecnología del pastoreo". En: Heather Lechtman y Ana María Soldi (comps.), *La tecnología en el mundo andino: subsistencia y mensuración*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 217-232.
- PIZARRO, Pedro  
1978 [1571] *Relación del descubrimiento y conquista del Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- RAMÍREZ, Susan  
2001 "El concepto de 'comunidad' en el siglo XVI". En: Héctor Noejóvich (ed.), *América bajo los Austrias: economía,*

- cultura y sociedad*, pp. 181-189. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.  
2002 *El mundo al revés: contactos y conflictos transculturales en el Perú del siglo XVI*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

## RELACIONES GEOGRÁFICAS DE INDIAS

Véase Jiménez de la Espada, Marcos.

## ROSTWOROWSKI, María

- 1960 *Pesos y medidas en el Perú prehispánico*. Lima: Imprenta Minerva.  
1962 "Nuevos datos sobre tenencia de tierras reales en el inca-rio". En: *Revista del Museo Nacional* XXXI: 130-164. [Recogido en *Ensayos de historia andina. Élités, etnias, recursos*, pp. 29-39.]. Lima.  
1963 "Dos manuscritos inéditos con datos sobre Manco II, tierras personales de los incas y mitimaes". En: *Nueva Coronica* 1: 223-239. [Recogido en *Ensayos de historia andina. Élités, etnias, recursos*, pp. 223-239.]. Lima.  
1970a "El Repartimiento de doña Beatriz Coya, en el valle de Yucay". En: *Historia y Cultura*, 4: 153-267. Lima.  
1970b "Mercaderes del valle de Chíncha en la época prehispánica: un documento y unos comentarios". En: *Revista Española de Antropología Americana* 5: 135-177. Madrid.  
1977a *Etnia y sociedad. Costa peruana prehispánica*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.  
1977b "La estratificación social y el Hatun Curaca en el mundo andino". En: *Histórica* I(2): 249-286. [Recogido en *Ensayos de historia andina. Élités, etnias, recursos*, pp. 41-88.]. Lima.  
1978 "Mediciones y cómputos en el antiguo Perú". En: *Cuadernos Prehispánicos* 6: 21-48. Valladolid: Universidad de Valladolid. [Reproducido en Heather Lechtman y Ana María Soldi. *La tecnología en el mundo andino: subsistencia y mensuración*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1981, tomo I, pp. 379-405.] [Recogido en *Ensayos de historia andina. Élités, etnias, recursos*, pp. 171-197].  
1982 "Comentarios a la Visita de Acarí de 1593". *Histórica* VI(2): 227-254. Lima.

- 1989 *Costa peruana prehispánica*. Segunda edición de *Etnia y sociedad*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 1993 *Ensayos de historia andina. Élités, etnias, recursos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos-Banco Central de Reserva del Perú.
- 2004 *Obras completas III*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

ROSTWOROWSKI, María y Pilar REMY

- 1992 *Las visitas a Cajamarca 1571-72/1578*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

ROWE, John

- 1997 "Las tierras reales de los incas". En: Rafael Varón y Javier Flores (eds.), *Arqueología, antropología e historia en los Andes. Homenaje a María Rostworowski*, pp. 277-287. Lima: Instituto de Estudios Peruanos - Banco Central de Reserva del Perú.

SANTA CRUZ PACHACUTI YAMQUI, Joan

- 1927 [1613] *Relación de antigüedades deste Reyno del Perú*. Colección de libros y documentos referentes a la historia del Perú, segunda serie, tomo IX. Lima: Imprenta y Librería Sanmartí y Cía.

SOLDI, Ana María

- 1982 *La agricultura tradicional en hoyas*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

VISITA DE ACARÍ

- 1973 [1593] *Historia y Cultura 7*: 129-209. Lima: Museo Nacional de Historia.

VISITA DE CHUCUITO

Véase Diez de San Miguel.

WACHTEL, Nathan

- 1972 *La vision des vaincus: les Indiens du Pérou devant la Conquête espagnole, 1530-1570*. París: Gallimard.
- 1980 "Les mitimas de la vallée de Cochabamba: la politique de colonisation de Huayna Capac". En: *Journal de la Société des Américanistes 67*: 297-324. París.

WASSEN, HENRY

- 1931 "The ancient peruvian abacus". En: *Comparative Ethnographical Studies 9*: 191-205. Göteborg.

*Manuscritos citados*

ARCHIVO GENERAL DE INDIAS, SEVILLA (AGI)

AGI, Justicia 458, fol. 2013r

BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ (BN)

A-199

A-534



*Crecimiento, desigualdad e ingobernabilidad  
en el Perú de los 2000*

EFRÁIN GONZALES DE OLARTE

INTRODUCCIÓN

La principal paradoja de la economía peruana es que crece en conjunto y, sin embargo, para la gran mayoría ese crecimiento no se siente en los bolsillos. Se trata de un crecimiento sin redistribución que ha creado una “falla social” que dificulta tanto el desarrollo económico como la gobernabilidad democrática. ¿Tal situación es el resultado de trece años de políticas económicas y reformas institucionales neoliberales o es un problema más estructural?

El Consenso de Washington fue aplicado en el Perú, probablemente, con mayor prisa que en cualquier país latinoamericano y produjo la ilusión de un renovado crecimiento (1993-1998) mientras hubo abundancia de capitales en el exterior. La combinación de reformas —privatización y flexibilización laboral— convirtieron al Perú en un lugar atractivo para ávidos capitalistas a los que les sobraban recursos financieros y buscaban donde invertir. Si a esto se agrega que el gobierno fujimontesinista, con el beneplácito y apoyo de los empresarios y los organismos multilaterales, ofreció una imagen de firmeza y estabilidad, que le ayudó a generar una imagen de credibilidad. Sobre esta base fue fácil atraer capitales extranjeros, los que invirtieron en el Perú más de trece mil millones de dólares en los últimos diez años. Así, se comenzó a atribuir a estos capitales el don de generar crecimiento económico. Es evidente que inversiones nuevas siempre traen crecimiento inmediato; lo importante es saber si también lo traerán en el largo plazo. Sin embargo, se instaló la idea de que sin inversión extranjera no habrá ni crecimiento ni empleo. Esta idea, siendo una idea económica, se ha convertido en una

“función objetivo” de la política, es decir, cualquier turbulencia o inestabilidad política —hoy denominada con el anglicismo de “ruido político”— se convierte en un obstáculo para la inversión privada extranjera y, en consecuencia, para el crecimiento. Es decir, la receta hacia el crecimiento y la estabilidad política hoy pasa por el capital extranjero. Obviamente, todas estas causalidades no se han demostrado ni teórica ni empíricamente; en realidad, a ellas se ha reducido la ideología predominante.

Los sectores en donde el capital extranjero se enraizó son los que hoy dan la pauta del crecimiento. Desafortunadamente, estos sectores no generan mucho empleo, no transfieren tecnología o se articulan poco con los sectores nativos. Además, tendrán progresivamente un impacto negativo sobre la balanza de pagos, en la medida que estos capitales remesen sus ganancias y amortizaciones. En consecuencia, no sabemos mucho sobre los impactos de largo plazo de la inversión extranjera de los años noventa. Por el momento, tenemos el problema planteado: el crecimiento macro no parece tener efectos sobre el empleo, la equidad y la pobreza.

Estos cambios han transformado el Perú, pero aún no se observa que lo conduzcan a la senda del desarrollo estable y hacia la paz social y, quizás lo más importante, no se sabe si la nueva estructura económica es capaz de generar crecimiento por sí sola, o es necesario pensar en ajustes sustantivos. Las opiniones al respecto están divididas. Para los neoliberales, solo es necesario insistir y profundizar las recetas del Consenso de Washington y las reformas de segunda generación; para los no liberales, se hacen necesarios cambios profundos. Probablemente, la solución se encuentre en el medio; sin embargo, no es fácil tomar decisiones políticas tan solo aconsejados por la ideología. Es necesario contar con elementos de análisis que provengan del funcionamiento económico y de la teoría del desarrollo. En este ensayo, tratamos de reflexionar sobre las razones del crecimiento sin redistribución y sobre algunas pistas para salir de esta trampa.

#### EL INICIO DEL NUEVO CICLO DE LARGO PLAZO

En la década pasada, en el Perú cambiaron muchas cosas, pero el cambio del patrón de crecimiento ha sido el más importante y el menos analizado. Este cambio parece que también ha llevado al inicio de un ciclo económico de largo plazo. La razón de la falta de interés en este tema, quizás, radique en el hecho de que el debate se centró, más bien, en la dicotomía mercado-Estado,

en los impactos de las reformas estructurales y menos en sus resultados productivos y distributivos. El énfasis de las reformas estuvo más en el cambio de la estructura de propiedad y en los incentivos para la inversión privada, antes que en los aspectos tecnológicos y de empleo.

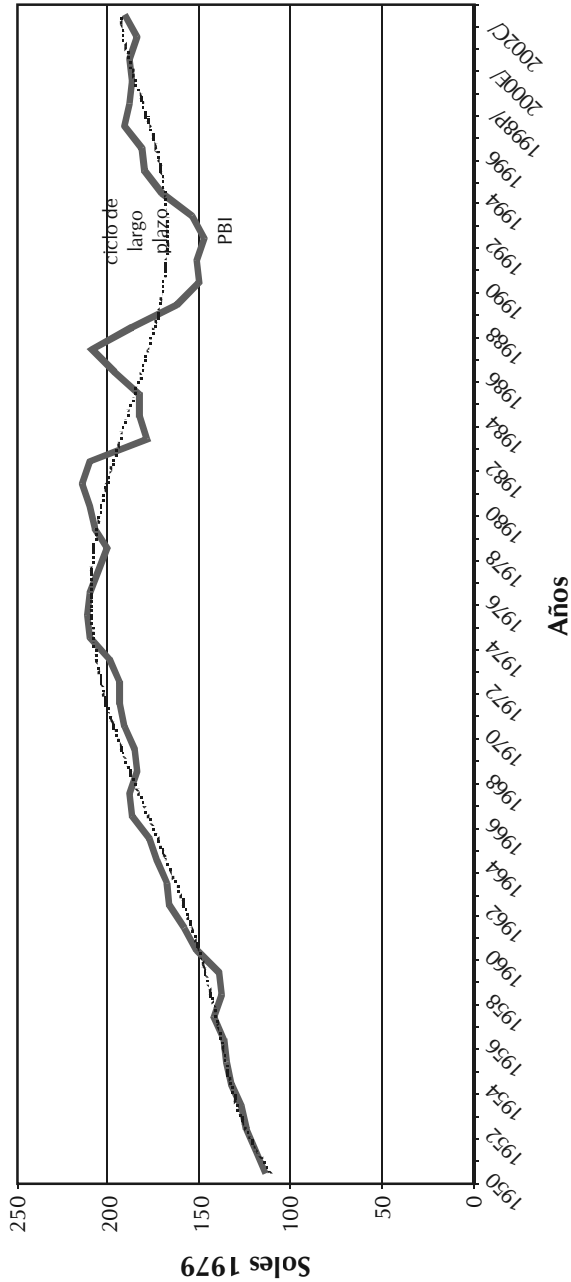
No se dio el suficiente peso a la situación previa. No se tomó en cuenta que la estructura productiva existente, al inicio de las reformas, constituía la base de lo que sería el patrón de crecimiento que reemplazaría al modelo anterior de industrialización por sustitución de importaciones. Dado que las reformas se centraron en la privatización de las empresas públicas —básicamente en los sectores primarios y de servicios— y del sistema previsional, la “nueva estructura productiva”, en buena parte, corresponde a la vieja estructura de empresas públicas, es decir, corresponde a un modelo basado en los sectores primario-exportadores y de servicios. En realidad, el Perú pasó de un capitalismo de Estado a un capitalismo privado, cambiando de un modelo primario-exportador semi-industrial dependiente (PESID) a uno primario exportador y de servicios (PESER); este proceso estuvo acompañado por la flexibilización del mercado laboral. En este cambio es donde se debe buscar las explicaciones del crecimiento sin redistribución y sin reducción de la pobreza que se tiene ahora.

Cada modelo de crecimiento económico genera sus propios ciclos, de corto y largo plazo. El de largo plazo tiene que ver con el patrón de acumulación de capital; y el de corto plazo, con los sectores dinámicos productivos. El ciclo de largo plazo está básicamente determinado por el origen del financiamiento de la inversión, la tecnología aplicada en los sectores más dinámicos, la estabilidad de la demanda y la distribución del ingreso. El de corto plazo depende del sector de la economía que genere el dinamismo del resto y la estabilidad de su demanda.

En la figura 1, observamos el ciclo peruano de los últimos 52 años. Observamos que tuvo un ciclo de largo plazo cuya fase expansiva se produjo desde los años cincuenta hasta la mitad de los setenta; a partir de entonces, el ciclo declinó hasta entrar en crisis a finales de los años ochenta e inicios de los noventa. A partir de del periodo de 1993-1994 se observa lo que podría ser un nuevo ciclo de largo plazo; ello debido a que la crisis de largo plazo se ha resuelto cambiando de modelo económico del PESID al PESER, es decir, cambiando los determinantes del crecimiento económico y cambiando el medio de financiamiento de las inversiones. Hoy la inversión es mayormente privada, mientras que anteriormente el componente estatal era mucho



Figura 1  
Perú: PBI per-cápita 1950-2002



más alto. Además, ahora el financiamiento se hace con ahorro externo en los sectores más dinámicos; anteriormente, el Estado, si bien acudió a financiamiento externo, no invirtió en los sectores más dinámicos como la industria. El ciclo de largo plazo estará, en consecuencia, determinado por el modelo de acumulación cuyos componentes esenciales son: a) la inversión extranjera en los sectores dinámicos —minería y servicios—, b) la tecnología que aportan estos sectores, c) la distribución del ingreso a los factores con sesgo hacia las ganancias de las cuales se repatrian montos importantes (ahorro). Este modelo dependerá, en consecuencia, de la demanda internacional por minerales y servicios. El ciclo de corto plazo dependerá, como ha sido siempre, de las fluctuaciones de los precios y la demanda de minerales.

En líneas generales, el modelo es y será bastante dependiente de factores exógenos y externos. Ello ocurrirá a menos que las exportaciones se diversifiquen hacia los sectores agroindustriales, de turismo y de servicios, o que se vuelva a una segunda industrialización exportadora.

En la figura 1, observamos que el Producto Bruto Interno (PBI) per cápita aún sigue por debajo de los récords históricos alcanzados en la fase expansiva del modelo PESID. Lo más probable es que este modelo haga que la economía peruana entre en una fase expansiva de largo plazo, de unos 25 a 30 años, cuya tendencia se estaría confirmando en dos o tres años. Con este modelo se podrá alcanzar crecimiento macroeconómico, siempre que no hayan depresiones de precios de minerales o escasez de capitales en los mercados internacionales; sin embargo, si no hay cambios en la estructura productiva, lo más probable es que la macroeconomía vaya bien sin que la microeconomía mejore proporcionalmente. Ello ocurrirá a menos que el Estado peruano crezca de tamaño y sea capaz de redistribuir los frutos del crecimiento de los sectores más dinámicos hacia aquella población que no logra ser empleada o integrada económicamente.

#### EL CAMBIO DE MODELO ECONÓMICO

Las principales características del cambio de la estructura productiva han sido las siguientes: 1) la desindustrialización relativa, que redujo la importancia del sector manufacturero de 23% del PBI en los años ochenta a 16% en los años noventa; 2) el gran incremento de la producción y las exportaciones mineras, que se duplicaron y probablemente se tripliquen en los próximos años; y 3) el incremento de la producción y del empleo en el sector servicios,

productivos y no productivos —hoy los servicios representan el 61% del PBI y el 60% del empleo—. Por todo ello, denominamos a este nuevo modelo como primario-exportador y de servicios (PESER).

Aparte de los pesos de los sectores, los cambios más importantes en el nuevo modelo vienen de tres lados: el tecnológico, el financiero y el institucional.

Con la reducción de la industria, obviamente, la actividad tecnológica se ha trasladado a sectores de servicios como las telecomunicaciones, los servicios personales y los entretenimientos; la casi totalidad de esta tecnología es importada. El sector minero-petrolero-gasífero, el más importante en grandes inversiones, cuenta con tecnologías que no se pueden difundir por la escala de los proyectos; en consecuencia, dicho sector no tiene efectos sobre el desarrollo de la minería más allá de la mina específica. Por el lado de las telecomunicaciones, la difusión tecnológica es mejor, pero la tecnología es importada. En consecuencia, los nuevos sectores dinámicos no generan difusión del crecimiento por la vía de la innovación o, inclusive, de la copia tecnológica.

Por el lado financiero, los sectores dinámicos tienen básicamente un financiamiento externo; en consecuencia, su ciclo financiero se abre y cierra fuera del Perú. Este fenómeno tampoco genera una mayor difusión financiera, entendida, por ejemplo, como una mayor profundización del crédito y un mayor acceso al crédito de inversión de largo plazo. Los inversionistas locales tienen que pagar las relativamente altas de interés del mercado doméstico, mientras que sus pares extranjeros tienen acceso a créditos más baratos. Este es un factor importante, aunque no el único, que ha inhibido inversiones, por ejemplo, en sectores industriales.

Desde el punto de vista institucional, las reformas neoliberales crearon un doble estándar de tratamiento a los capitales. Los inversionistas y empresas extranjeras condicionaron sus actividades a contratos de estabilidad tributaria y legal, mientras que, para los inversionistas peruanos, no se consideró tal situación. Este hecho ha generado varios fenómenos: 1) una situación de discriminación y de segmentación de incentivos, que ha tenido repercusiones sobre los planes de inversión y de innovación de empresarios peruanos; y 2) cualquier esfuerzo tributario para incrementar la bajísima presión tributaria que tiene el Perú —13% sobre el PBI— recae sobre los capitalistas y empresarios peruanos, y sobre los consumidores, que se tienen que ajustar. Debido a ello, se pierde, por un lado, competitividad y, por otro

lado, poder de compra, mientras que los inversionistas extranjeros tienen congelados los impuestos que pagan —si pagan—. Así, las altas utilidades de las empresas extranjeras reciben un subsidio de estos sectores para quienes las reglas son otras. El nuevo modelo ha incorporado un doble estándar de incentivos para la inversión y de obligaciones tributarias; este doble estándar afecta a las inversiones y al crecimiento con igualdad de oportunidades.

Ciertamente, la presencia del capital extranjero ha alterado la estructura de la propiedad de las principales empresas. Los principales dueños del Perú ya no son las famosas doce familias; además, con las privatizaciones, el Estado ha reducido su carácter de gran propietario. El efecto económico de este fenómeno se da sobre el régimen de acumulación y sobre la balanza de pagos, como ya lo indicamos, pero el efecto político lo constituye el hecho de que los intereses económicos extranjeros no tienen la posibilidad de una representación directa en la política y, por ello, lo hacen de manera indirecta. Los *lobbies* son los medios para que intereses sin posibilidad de representación política puedan influir en los medios políticos y de gobierno para beneficio propio. En otras palabras, la política se tiene que hacer de otra manera en este contexto y son estos *lobbies*<sup>1</sup> los que han logrado posicionar la idea de que el capital extranjero es imprescindible y que se debe hacer todo lo posible para atraerlo; se convierte, así, a la inversión extranjera en un resultado de la estabilidad política.

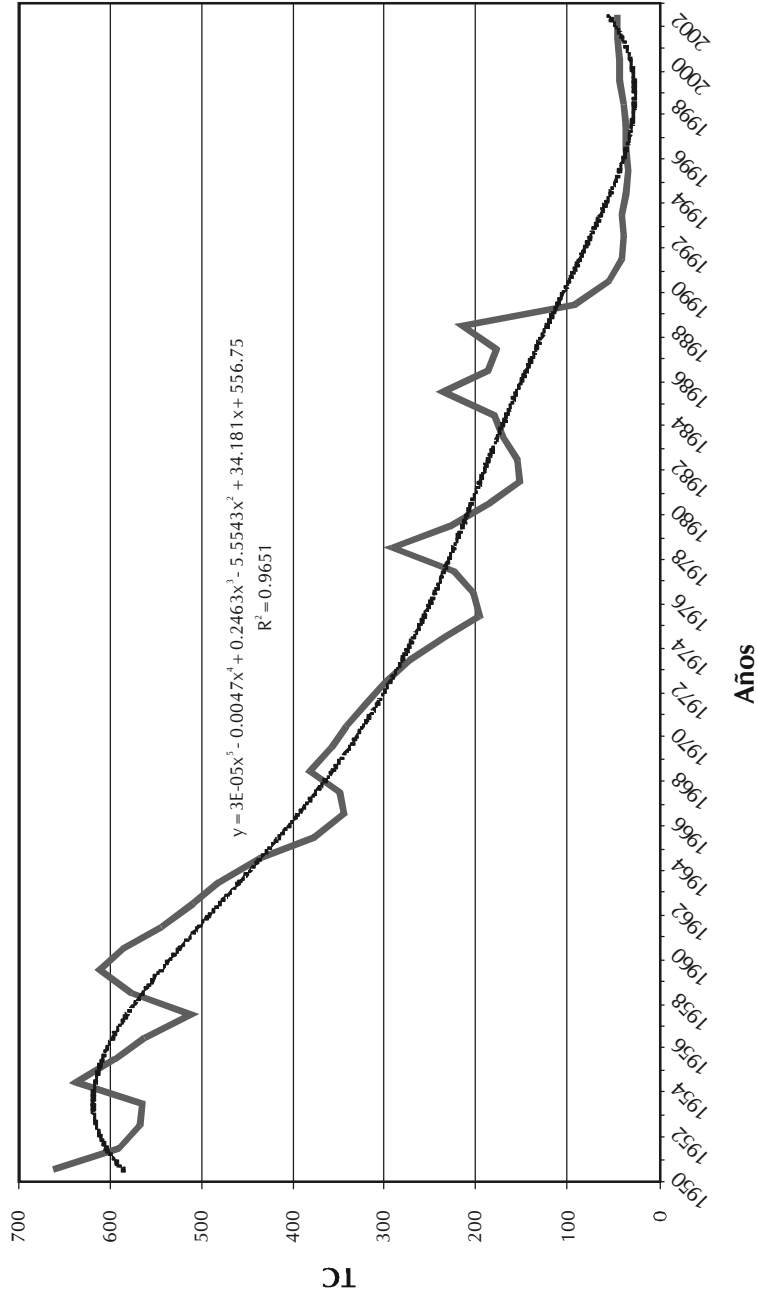
#### EL PAPEL INHIBIDOR DEL TIPO DE CAMBIO

Sin embargo, uno de los principales factores para que se haya dado esta reestructuración del modelo económico ha sido el atraso cambiario. Este atraso ha sido en parte generado por la dolarización post hiperinflación y reforzado por la gran entrada de capitales post ajuste estructural. En la figura 2 ilustramos la tendencia del tipo de cambio real en el Perú.

La tendencia a la baja del tipo de cambio real en el Perú no parece haberse iniciado con las reformas del Consenso de Washington; en esta etapa se estabilizaron en el nivel más bajo de los últimos cincuenta y tres años. Pareciera que el tipo de cambio fuera el reflejo de abundancia de dólares o

1. Los principales *lobbistas* son estudios de abogados, ciertos medios de comunicación y algunas consultoras.

Figura 2  
Perú: Tipo de cambio real multilateral 1950-2002



de sectores con alta rentabilidad diferencial como la minería, desde los años sesenta. Por ello, nos parece que el Perú padece de la “enfermedad holandesa”, por lo menos en los últimos quince años. Es decir, los sectores generadores de dólares tienen una rentabilidad tan alta que inhiben las inversiones en otros sectores. Es conocido que la mina Yanacocha tiene un costo de producción por onza de oro de aproximadamente 100 dólares. Si tomamos en cuenta que el precio internacional del oro se encuentre cerca a los 400 dólares, la rentabilidad es obviamente alta. Para este nivel de rentabilidad, las operaciones mineras podrían seguir aún con un tipo de cambio más bajo, pues solamente afectaría las ganancias marginales; sin embargo, para otros sectores —agrícolas, agroindustriales o industriales—, un tipo de cambio más bajo sería fatal para cualquier plan exportador. La enfermedad holandesa inhibe así las inversiones en otros sectores no tan altamente rentables, que son la mayoría; por ello, su efecto es nocivo en el crecimiento de largo plazo.

En consecuencia, el principal problema de la sobreabundancia de dólares en el Perú es que el tipo de cambio tiende a la sobrevaluación; ello genera tres problemas: 1) Reduce las oportunidades de inversión para sectores con menores rentabilidades y productividades, sobre todo para aquellos sectores que compiten con las importaciones. Con este tipo de cambio no es posible, por ejemplo, una mayor industrialización, a menos que se utilice las mejores tecnologías y se produzca en escalas tan grandes que aún con el tipo de cambio vigente se pueda obtener altísimas productividades para competir con las importaciones o se pueda exportar. 2) Incrementa las importaciones, pues son relativamente baratas, con lo cual se favorece a los productores extranjeros y se desfavorece a los productores nacionales. 3) En ambos casos no contribuye a la inversión y la producción doméstica y, en consecuencia, no favorece a la generación de empleo; es este el efecto más sustantivo de la enfermedad holandesa.

Sin embargo, el atraso cambiario, por las mismas razones, abarata las importaciones de bienes de capital y tecnología, lo que hace que estos factores sean relativamente baratos para inversiones que podrían ser competitivas, si es que se hicieran con las escalas adecuadas para exportar o para sustituir importaciones. No obstante, dada las características del nuevo modelo, si estas oportunidades no las toman empresarios extranjeros, difícilmente las tomarán sectores nativos. Aparte de estos problemas, es notoria la baja capacidad empresarial en la innovación industrial.

## LA DESIGUALDAD DISTRIBUTIVA, LA POBREZA Y LA CONTENCIÓN SALARIAL

Los efectos de este modelo sobre la distribución, la pobreza y la exclusión social han sido negativos. En diferentes estudios del propio Banco Mundial se señala que el Perú tiene uno de los índices de desigualdad más elevados de América del Sur y, lo que es más, este habría empeorado por causa de las reformas estructurales. Por otro lado, en el 2002, la pobreza afecta al 54% de la población —un porcentaje similar al que había al inicio de las reformas a inicios de los noventa—. Es decir, en términos absolutos, hoy hay más pobres en el Perú y, en términos relativos, no ha habido avances.

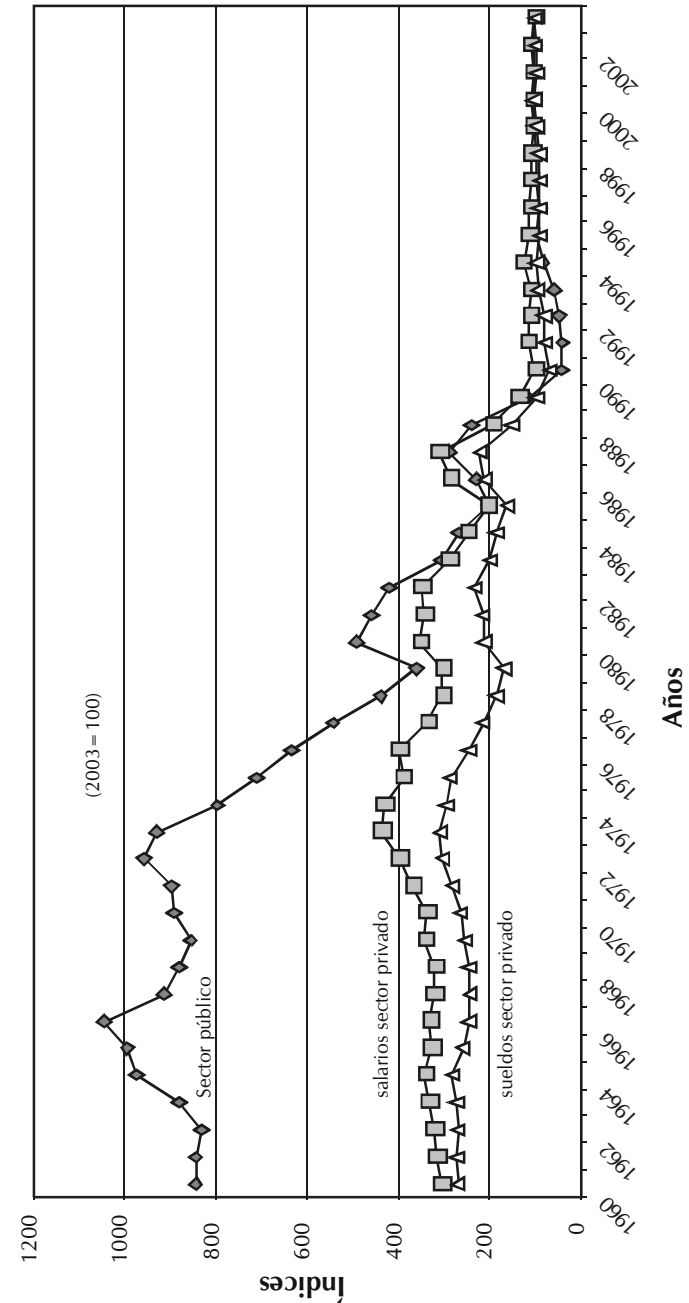
Uno de los principales factores para explicar la pobreza son los niveles de los ingresos laborales —sueldos y salarios—. Al mismo tiempo, los niveles de sueldos y salarios explican la situación en los mercados de trabajo. En la figura 3 observamos la tendencia de los índices de los sueldos del sector público y privado (salarios y sueldos).

Este cuadro impacta por la impresionante caída de las remuneraciones en el sector público que, en cuarenta años, se han reducido a un octavo, y de las del sector privado, que se han reducido a la tercera parte. Este fenómeno se agudizó con la hiperinflación y las reformas neoliberales que estabilizaron los salarios a la baja. Hoy el Perú tiene ingresos salariales muy bajos, lo que significa que la parte de los trabajadores en la distribución del ingreso se ha reducido ostensiblemente. Se estima en 22%<sup>2</sup> la parte correspondiente al factor trabajo en la distribución funcional del ingreso.

Esta reducción de sueldos y salarios ha sido un efecto combinado de la reducción de la demanda por trabajo desde los años setenta, la crisis de los años ochenta y la flexibilización laboral de los noventa —factores que dejaron en la calle a miles de trabajadores—. Además, esta reducción es consecuencia de una deliberada contención salarial, es decir, una tendencia del sector privado y público a no aumentar salarios, lo que, en buena cuenta, es resultado de la mayor oferta laboral frente a una demanda débil y selectiva. Este fenómeno ha generado varios efectos: 1) Con bajos sueldos y salarios, la demanda agregada es obviamente menor y cualquier política de activación

2. La última estimación fue la presentada, para el año 1996, en el anuario editado por Richard Webb y Graciela Fernández Baca (*Perú en números 1996: anuario estadístico*. Lima: Cuánto S.A.).

Figura 3  
Perú, Índices de sueldos y salarios reales privados y públicos 1960-2003

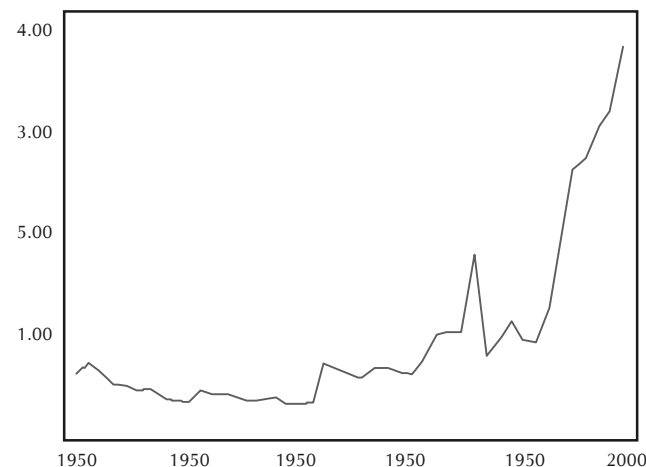


del consumo no ha de tener los efectos que tenía antes de la hiperinflación. 2) El exceso de oferta de trabajo no solo mantiene los sueldos hacia abajo, sino que presiona al subempleo por ocupación —que implica la subutilización de las capacidades laborales de los trabajadores—. 3) Ha debilitado las bases materiales para la sindicalización, pues, debido a la flexibilización laboral, los contratos de trabajo se han hecho muy inestables —generalmente, se establecen a plazo fijo y con un mínimo de beneficios sociales.

La contraparte de la contención salarial y la disminución del peso de los salarios en el ingreso nacional ha sido el incremento de las ganancias, las rentas y los sueldos de funcionarios de alto nivel, privados y públicos, en el ingreso nacional. En la figura 4, se observa que el ratio entre ganancias/salarios ha tenido un notable incremento en los años noventa. La concentración del ingreso del factor capital es un rasgo poco analizado y sobre el que no ha habido mucho interés en explicar sus causas, al punto de no generarse información por parte del Instituto Nacional de Estadísticas e Informática o del Banco Central de Reserva desde hace mucho tiempo. Como se ha señalado, la última estimación al respecto data del año 1996; en ella, se estimaba que aproximadamente 7/10 del ingreso nacional eran por ganancias. Más allá de la validez de estas estimaciones, lo cierto es que existen signos de mayor riqueza en los sectores sociales de altos ingresos; ello conforma, frente a la contención salarial, un escenario de desigualdad aguda y de exclusión de los frutos del crecimiento.

Desde el punto de vista económico, la concentración del ingreso en el lado de las ganancias significa que el ahorro está más en las empresas que en las personas, lo que hace que la capacidad de inversión directa y de apalancamiento financiero sea mayor. El problema es que una buena parte de las empresas con mayores ganancias son extranjeras o tienen participación extranjera. Esto quiere decir que estas ganancias no están necesariamente disponibles para la inversión interna y, quizás, esta sea la causa de la reducción de la tasa de inversión interna. En otros términos, las posibilidades de crecimiento vía inversión basada en el ahorro generado domésticamente dependen de decisiones corporativas que el Perú y los peruanos no pueden controlar. En otras palabras, el crecimiento peruano es ahora, en buena parte, dependiente de las decisiones del capital extranjero.

Figura 4  
**Perú: ratio ganancias / salarios 1950-1996**



Por otro lado, si las decisiones de inversión son finalmente hechas dentro del territorio nacional, su efecto en el crecimiento y en el empleo dependerá del sector en qué se haga. Si los sectores que tienen mayores ingresos están en la minería, las finanzas y los servicios monopólicos, los efectos sobre el crecimiento y el empleo serán los mismos que los actuales. En consecuencia, se completará el ciclo del capital y del modelo económico vigente, que comienza con el ahorro externo que genera la inversión y termina con la repatriación de ganancias.

#### LA MACRO NO GOTEA, NI MENOS CHORREA, A LA MICRO

Esta frase se ha hecho popular en los medios de comunicación y en la opinión pública. Es decir, en el Perú se ha observado, desde mediados de los años noventa, la paradójica situación de que, en promedio, toda la economía crece, pero ello no se refleja en los ingresos de la mayoría de personas. Las causas de esta situación, que genera malestar social y que constituye la base de una amenaza social latente, son complejas y están inmersas en la serie de aspectos que conforman la nueva fase económica del Perú. La desindus-

trialización-primarización de la economía, la enfermedad holandesa, la concentración de la riqueza y la contención salarial son los factores que, en conjunto, explican la falta de distribución equitativa de los frutos del crecimiento.

La industria es por definición un sector que se integra con muchos más sectores que la agricultura o la minería; en consecuencia, si ella se reduce, la capacidad de multiplicación de la demanda y del empleo se reduce. Si la economía se hace más minera y primario-exportadora, su capacidad de articular internamente se debilita y los efectos multiplicadores son más bajos. Por lo tanto, un sol producido en el sector minero ha de repercutir, en el resto de la economía, menos que un sol producido en el sector manufacturero y, en consecuencia, sus efectos sobre el empleo y los ingresos serán reducidos y, dada una gran oferta de trabajo, los salarios tampoco serán altos o crecerán si hay crecimiento. Adicionalmente, como hemos señalado, la minería provee de divisas baratas, las cuales se utilizan directamente para importar; ello genera más empleo en el exterior antes que internamente. Por otro lado, los servicios —que son, en general, de escala variable y más intensivos en mano de obra— tienen la propiedad de depender de la demanda de los que previamente han generado un ingreso en otro sector; en consecuencia, si el sector productivo de bienes materiales (agricultura, minería, pesca, manufactura) no genera una masa de ingresos considerable, la oferta de servicios se irá a buscar ingresos mediante la prestación de una serie de servicios de baja calidad —muchos de ellos inútiles—. Por lo tanto, es en el sector de servicios donde se genera la mayor parte del empleo informal, por no decir del empleo de baja productividad. Esto se debe a que, en una buena parte del sector servicios, no se genera nueva riqueza, sino que se redistribuye lo ya producido o ganado. De esta manera, estos sectores no contribuyen mucho al crecimiento, sino, más bien, a atemperar las tensiones sociales por la falta de trabajo decente.

La enfermedad holandesa genera desincentivos a la inversión en sectores de bajas productividades. Debido a ello, inhibe la inversión en sectores con baja dotación de capital e intensivos en mano de obra poco o nada calificada y, por esta razón, frena la creación de empleo. Este hecho conduce al neurálgico problema del nivel del tipo de cambio, es decir, a la devaluación real progresiva como una solución para lograr dos objetivos: reducir las importaciones y promover las exportaciones, lo que podría incrementar el empleo por doble lado. Sin embargo, esta posibilidad, a menos que se haga de

manera progresiva, no es aconsejable porque podría hacer colapsar la economía peruana. Ello porque tres cuartas partes del endeudamiento interno están dolarizadas y porque, además, el impacto fiscal sobre el pago de la deuda pública externa y el impacto sobre la inflación podrían ser inmanejables. Por ello, si se quisiera salir de este entrapamiento, es necesario buscar instrumentos que logren generar incentivos similares a los de una devaluación, para, de esta forma, lograr que la inversión en sectores como la agroindustria, la agricultura y la manufactura sea atractiva. Para ello se requiere obviamente de políticas sectoriales y fiscales que tengan como objetivo incrementar las exportaciones no mineras y reducir las importaciones de bienes de consumo y de bienes intermedios. La enfermedad holandesa es un gran problema para promover empleo con ingresos decentes y persistirá en la medida que la inversión, en sectores para la exportación como la minería o el gas, siga siendo proporcionalmente mayor que la inversión en sectores más intensivos en mano de obra. Obviamente, preocupa que, en el futuro, los inversionistas más activos sigan siendo los grandes mineros extranjeros.

La desigualdad distributiva extrema, como la tiene el Perú, frena el chorreo e incluso el goteo del crecimiento macroeconómico hacia las microeconomías de los trabajadores y de muchas empresas de diferente escala. Como hemos señalado, habiéndose reducido la demanda de los trabajadores a un cuarto o a un tercio —las estimaciones existentes sugieren este rango— del ingreso nacional, el tamaño de la demanda por bienes de consumo es relativamente pequeño como para causar mayores efectos multiplicadores de inversiones, empleo e ingresos. Por otro lado, si la demanda por bienes de capital y tecnología proviene del ahorro empresarial —ganancias— y representa más del 50% del ingreso nacional, entonces su impacto sobre el nivel de actividad interno, empleo e ingresos, debería ser mayor; sin embargo, dicho impacto ha de ser relativamente menor dado que la mayor parte de bienes de capital y tecnología son importados. La demanda por bienes de capital dentro del Perú crea más empleo fuera que dentro.

Si tomamos el problema distributivo desde la perspectiva del 54% de peruanos que está por debajo de la línea de la pobreza, observamos que la capacidad de compra de este grupo social, que es muy pequeña, tiene una estructura que privilegia alimentos, algo de ropa y muy pocos servicios. Su demanda está orientada a consumir productos provenientes de la agricultura tradicional, del sector informal o de algunos servicios del Estado. Estos sectores, en su conjunto, tampoco conmueven los fundamentos productivos



y de productividad. En consecuencia, tampoco generarán mayores niveles productivos, empleo e ingresos. Es la trampa del equilibrio de bajo de nivel, equilibrio que solamente logra reproducir la pobreza.

Finalmente, la contención salarial originada en los años ochenta y reforzada en los noventa con la flexibilización laboral, que ya explicamos, ha hecho que las posibilidades de aumento de los salarios, por medios políticos y legales, sean prácticamente nulas. Los empleados del sector público no reciben aumentos prácticamente desde la década de los noventa; estos trabajadores son los que han sufrido la mayor compresión en las remuneraciones.

Este conjunto de aspectos determina, simultáneamente, las dificultades que tiene la economía peruana para que el crecimiento global logre favorecer a más sectores y ayude a reducir la pobreza. Es necesario agregar que el Estado no es capaz de contrarrestar los resultados de estos factores a partir del gasto público, dado que la presión tributaria es muy baja y la capacidad redistributiva del Estado se reduce por el peso, en el gasto corriente, del pago de la deuda externa pública y de las pensiones de jubilación. Estos factores limitan la capacidad de gasto a un 10% del PBI. Un Estado chico como el peruano es incapaz de contrarrestar los determinantes del crecimiento sin redistribución.

#### LA DESCONEXIÓN ENTRE ECONOMÍA Y POLÍTICA

Un resultado paralelo de la evolución económica de la última década ha sido el debilitamiento de la relación —si no desconexión— de la economía con la política. Pese a que el Perú ha tenido una estabilidad remarcable en los últimos diez años, una baja tasa de inflación, un déficit fiscal controlado, un tipo de cambio en un régimen de flotación, unas tasas de interés a la baja, unos salarios reales sin crecimiento y tasa de crecimiento cercana al 4% al año, existe, sin embargo, un descontento social que no está siendo procesado políticamente, lo que ha generado una inestabilidad política bastante visible. A la par que la popularidad del Gobierno —Presidente y Congreso— se mide hoy en un dígito, las calles y caminos son tomados por pobladores desesperados porque el Estado no les resuelve sus problemas. Los ministros, además, cambian a razón de un gabinete al año. ¿Cuánta inestabilidad política puede, pese al crecimiento económico, soportar la democracia?

Existe, pues, un divorcio entre logros económicos globales —estabilidad y crecimiento— y la popularidad del régimen. Además, quizás esto sea

más importante, existe una creciente incapacidad del Gobierno y del Estado para resolver los distintos conflictos que se han suscitado al retornar la democracia al Perú a fines del año 2000. Existen dos vías para tratar de entender este fenómeno: la económica y la política.

La vía económica se sustenta en la desconexión entre la macroeconomía y la microeconomía que acabamos de tratar. Mientras las personas no perciban que todos avanzan en la misma dirección, que todos ganan cuando hay crecimiento, que la inversión y el crecimiento se reflejan en el empleo o, por lo menos, que se tenga la sensación de que, en el futuro, se irán creando nuevas fuentes de ingreso y empleo, entonces la democracia no les es útil dado que las oportunidades económicas no sean favorables y los políticos y la política no sean medios eficaces para resolver los conflictos distributivos y de empleo. En realidad, las bajas aceptaciones que tienen el Presidente, el poder ejecutivo, el Congreso y los partidos políticos son reflejo de la percepción sobre su incapacidad para resolver estos problemas.

La política atraviesa, más bien, una crisis un poco más compleja: la incapacidad del Gobierno —sobre todo del Presidente— de hacer cambios en el modelo económico —modelo percibido como la causa de la pobreza y de la falta de empleo—. En consecuencia, podríamos estar frente a una crisis de representación, ya que el Gobierno no representa los intereses y demandas de los que lo eligieron. En realidad, todas las promesas hechas por el Presidente antes y después de las elecciones de 2001 representaban, de alguna manera, las aspiraciones de los electores: mayor empleo, menor pobreza y mayor orden. Para lograr estas metas se requería de una política económica y de una estrategia de desarrollo distintas de las propuestas por el Consenso de Washington, que el gobierno no ha modificado ni menos ha abandonado. Al contrario, se ha situado más cerca de Washington mismo. Por ejemplo, es significativa la presencia de Pedro Pablo Kuczynski como ministro de Economía y de Richard Webb como Presidente del Banco Central de Reserva. Ellos fueron los únicos peruanos presentes en la célebre reunión de 1989 donde se acuñó el término de Consenso de Washington. Al nombrarlos y convertirlos en los principales artífices de las decisiones económicas, el Gobierno da la señal de que no habrá cambios en la vigas maestras de la política económica, es decir, de que el Fondo Monetario Internacional (FMI) seguirá marcando la pauta de la política económica. Si a esto agregamos las inocultables simpatías del presidente Toledo por el país donde hizo sus estudios superiores, entonces difícilmente habrá cambios. De esta manera, se

genera un *impasse* entre las aspiraciones de la población y los intereses de los organismos de Washington y del capital externo.

Al parecer, el Gobierno ha optado por la estabilidad económica según el Consenso de Washington y por la popularidad en el exterior a costa de su impopularidad interna. Esta decisión lo sitúa en una posición política débil y reduce su credibilidad. Si a ello agregamos que el partido del gobierno (Perú Posible), asemejándose más a una cooperativa de empleo que a un partido político, no tiene una propuesta alternativa en el plano político, ni en el plano económico; su participación se reduce a tratar de copar puestos públicos. Por esta razón, el partido de gobierno no ayuda a establecer la conexión política con la sociedad, como debería ser su función. Con una situación de esta complejidad, el riesgo es que progresivamente se pueda llegar a una crisis de gobernabilidad.

#### POR DÓNDE ESTÁN LAS SALIDAS

Catorce años después del inicio de las reformas apoyadas desde Washington, la situación peruana es la de estabilidad económica y crecimiento moderado acompañados de falta de empleo, desigualdad, pobreza y, debido a todo ello, descontento social y turbulencia política. Las dos etapas de este periodo, la primera autoritaria y la segunda democrática, han tenido como denominador común el mantenimiento de régimen de políticas económicas y la configuración de un nuevo modelo económico.

El nuevo modelo económico tiene una serie de factores que no permiten la mejora del empleo y la superación de la profundamente desigual distribución de ingresos. Si a estos agregamos la reducción de tamaño del Estado peruano —primero por la hiperinflación de fines de los ochenta, luego por las reformas neoliberales de los noventa y por las exoneraciones tributarias acordadas con extraña generosidad por la administración fujimontesinista—, entonces tenemos el cuadro completo del modelo. Si al Estado pequeño sumamos el PESER, difícilmente se podrán resolver los problemas de empleo, desigualdad y pobreza que aquejan al Perú. Por todo ello, la “falla social” se puede mantener.

Los intereses extranjeros, dentro de una ideología de globalización, se han convertido en los principales actores económicos —y hasta políticos—; de ellos depende el crecimiento. La atracción de la inversión extranjera, al haberse convertido en una condición *sine qua non* para salir de los pro-

blemas del Perú, muestra en realidad dos carencias. Por un lado, se asume que el ahorro interno no es suficiente y que, en consecuencia, no existe otra posibilidad que atraer al ahorro externo por medio de inversiones favorecidas con marcos legales y tributarios especiales. Por otro lado, se acepta implícitamente que la capacidad empresarial peruana no está a la altura de la situación. Por lo tanto, dos problemas esenciales del Perú hoy son cómo generar más ahorro y cómo tener empresarios más emprendedores y menos mercantilistas.

Todo parece indicar que estamos al inicio de un nuevo ciclo de largo plazo; por consiguiente, son esperables unos 20 a 25 años de tendencia al crecimiento. Como en anteriores oportunidades, el crecimiento se asienta en la exportación primaria minera y, desde el 2005, en la exportación de gas natural; es decir, estamos hasta cierto punto como en los años cincuenta del siglo pasado —solamente que en un país más urbano, más poblado, con mayor educación y con tecnología de información al alcance de casi todos—. En consecuencia, cabe preguntarse si un modelo primario exportador y de servicios es lo que puede resolver los problemas actuales. Nuestra percepción es que no, debido a las razones que hemos analizado.

Para que el Perú pueda comenzar a resolver sus problemas de empleo, ingresos, pobreza y exclusión se requieren algunos cambios objetivos y de percepción.

Los principales cambios de fondo están relacionados con algunos parámetros que no facilitan que el crecimiento chorree o al menos gotee y son, a nuestro juicio, los siguientes:

1. Es necesaria una estrategia de desarrollo humano en la que se incorpore metas de industrialización desde los recursos naturales y desde el capital humano. Esto significa que, de manera similar a como se hacen los planes estratégicos concertados en el nivel regional y local, se deberían hacer en el nivel nacional, con el objetivo de tener metas concretas de productividad, de empleo y de cambio tecnológico en aquellos sectores en los que el Perú tiene o tenga ventajas comparativas absolutas y ventajas competitivas. Para ello se ha de requerir una política macro un tanto distinta, una política que genere precios relativos que favorezcan las exportaciones industriales o de servicios. Es impostergable ir hacia un tipo de cambio más favorable a las exportaciones.



2. Es imprescindible que el Estado tenga más recursos. Por ello, es necesario considerar la revisión de los contratos de estabilidad tributaria —mediante la negociación concertada con los favorecidos—, la eliminación progresiva de las exoneraciones, la renegociación y/o reprogramación de la deuda pública externa —que incluya un acuerdo con el FMI para no incluir la inversión pública como parte del cálculo del déficit fiscal— y una descentralización fiscal cuyo objetivo sea lograr una mayor recaudación y una mayor eficiencia en el gasto público descentralizado.
3. Parte de las medidas anteriores tendrían también tendrían efecto sobre la tasa de ahorro, pues aumentaría el ahorro público. A partir de este aumento, el Estado debería atraer a la inversión privada por medio de su asociación en inversiones —complementarias o asociadas— relacionadas con exportación de bienes —agroindustria, manufactura, biogenética, farmacología— y servicios —turismo, franquicias por servicios, software—. Con todo ello se favorecería la generación de empleo y, por lo tanto, aumentarían los ingresos salariales, el consumo, las ganancias y, al final, el ahorro interno —de este modo, se generaría el círculo virtuoso de la acumulación centrada en un ciclo también interno.

Las percepciones, que son muy importantes para el desarrollo, también tienen que cambiar. Para ello, deben tomarse en consideración los siguientes aspectos:

1. Es necesario aceptar que el Consenso de Washington ha fracasado en la generación de empleo y reducción de las desigualdades y la pobreza, y que las reformas de segunda generación no son suficientes y es necesario pensar de manera práctica en función de las necesidades de un país como el Perú, que requiere más Estado en tamaño y en calidad, un Estado que no debe abdicar de ser conductor del desarrollo sobre la base de planes estratégicos concertados y sobre la base de políticas sectoriales modernas ejecutadas por los gobiernos regionales y de políticas sociales ejecutadas por los gobiernos locales. El FMI debería tener una menor injerencia en las políticas económicas; para esto es necesario recuperar la iniciativa y tener metas de largo plazo convertidas en políticas de Estado. Es indispensable pensar que se

pueden hacer cosas más efectivas que las creencias neoliberales en soluciones únicas.

2. Es necesario dejar de pensar que solamente la inversión extranjera salvará al Perú, ya que no es totalmente cierto y la prueba la tenemos en los resultados productivos y distributivos de la década pasada, basados en el capital extranjero. Si la inversión peruana no es capaz de conducir el crecimiento, entonces ha de ser difícil que se resuelvan los problemas de empleo y pobreza, dado que hay un divorcio de intereses entre los capitalistas extranjeros y los trabajadores peruanos. Ello no quiere decir que el capital extranjero no sea necesario e importante, pero debe ser tomado como un socio estratégico en función de los intereses y los planes de desarrollo nacional.
3. Es necesario descosificar las metas del desarrollo y poner a las personas como fin último. En otras palabras, en lugar de promover la competitividad a cualquier costo, es importante la promoción de la competitividad para el desarrollo humano, o sea, para aumentar la productividad y, al mismo tiempo, crear empleo y generar ingresos en función de los incrementos de la productividad.

Finalmente, todos estos cambios o ajustes facilitarán la reconexión de la economía con la política; de este modo, el desarrollo se volverá políticamente sostenible y la democracia se conjugará con él. Si esto sucediera, el Perú pasaría a otro estadio histórico y tendría un futuro de país civilizado.

## *Servicios públicos y equidad<sup>1</sup>*

ROXANA BARRANTES CÁCERES

Parecería existir una contradicción entre una política que da al sector privado la responsabilidad de la provisión de servicios públicos domiciliados —como la electricidad, las telecomunicaciones o el saneamiento— y la verificación de que más del 50% de la población —cifras más, cifras menos— califica como pobre, es decir, no tiene los ingresos suficientes para comprar una canasta básica de consumo.<sup>2</sup> Y la aparente contradicción aparece porque el sector privado brindará los servicios siempre que pueda obtener una ganancia, es decir, siempre que los servicios producidos sean *comprados* por la población, que *pague* los precios necesarios para dar una ganancia a este empresario. Si más de la mitad de la población no puede pagar siquiera una canasta básica, difícilmente podríamos esperar que pague por servicios públicos.

En pocas palabras, esta es la situación que vivimos en la actualidad en el Perú. Los marcos regulatorios dados en la década de los noventa fueron pensados para promover una activa participación privada y ampliar las coberturas en servicios que habían colapsado, pero su implementación fue muy diferenciada y los instrumentos previstos para la ampliación de cobertura fueron diferentes. No debería llamar la atención de que solamente aquel

- 
1. Quiero agradecer a Johanna Yancari y Juan José Miranda del Instituto de Estudios Peruanos y a Juan Manuel de los Ríos, de la Universidad del Pacífico, por la asistencia de investigación.
  2. Una de las metodologías que utiliza el Instituto Nacional de Estadística (INEI) es la línea de pobreza en la que se “[...] compara el gasto per cápita del hogar con el costo de una canasta básica per cápita” (INEI 1999).

sector totalmente privatizado —telecomunicaciones— incluya en su marco regulatorio un esquema que tiene como objetivo atender a los sectores de la población no rentables. Para los otros dos sectores de infraestructura —saneamiento y energía—, este objetivo no fue contemplado, probablemente, porque el programa de convocatoria al sector privado fue pensado en fases muy espaciadas. La mejor evidencia para esta afirmación se encuentra en la inexistente reforma en el sector de saneamiento y la implementación parcial en el sector de energía. Es más, el esquema de subsidios en electricidad recién fue instaurado en 2001 y hoy parece exhibir importantes problemas de filtración.

¿Es factible tener una activa participación del sector privado en la provisión de servicios públicos y alcanzar niveles decentes de cobertura? En este artículo, trataremos de dar respuesta a esta pregunta simple.

Antes de seguir, es necesaria una aclaración. No quiero plantear el tema de la cobertura de los servicios públicos en términos de alcanzar el “servicio” o “acceso universal”<sup>3</sup> porque sufriría de un sesgo similar al encontrado en los enfoques sobre alivio a la pobreza. Iguiniz (2003) argumenta que es razonable hablar de políticas de alivio a la pobreza cuando se trata de incorporar en los beneficios del crecimiento a sectores de la población que no acceden a los mercados por problemas de oferta. Cuando hablamos de más del 50% de la población calificada como pobre, es decir, excluida de dichos beneficios, el problema de pobreza no es solamente de oferta sino estructural, y responde más a la orientación del crecimiento económico. De manera similar, con esos niveles de pobreza nacional y coberturas de servicios por debajo del 50%, el tema no es cómo atender a los excluidos, sino cuál es la orientación de la política sectorial.

Para abordar nuestra preocupación, es importante conocer el déficit de acceso a los servicios públicos, y cómo nuestros indicadores de cobertura se comparan con el acceso alcanzado en el resto de países latinoamericanos. También revisaremos los marcos regulatorios de estos tres sectores y cómo dichos marcos han contribuido a reducir las brechas de acceso a los servicios

3. Usualmente, cuando se habla de la extensión de la cobertura de los servicios públicos, se utiliza dos conceptos: “servicio universal” y “acceso universal”. El primero, servicio, se refiere a la posibilidad de que todas las personas estén conectadas a los servicios. El segundo concepto se refiere precisamente al acceso al servicio aun cuando el domicilio no esté conectado.

públicos. Miraremos algunas experiencias exitosas a nivel internacional y su posible relevancia para resolver los problemas de acceso a los servicios públicos en el Perú.

#### EL ACTUAL DÉFICIT DE ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIADOS

Para conocer la cobertura de los servicios públicos, recurrimos a la fuente de información más reciente y confiable a falta de un censo nacional. Nos referimos a la Encuesta Nacional de Hogares, mejor conocida como ENAHO. Esta encuesta viene aplicándose desde 1997 y su implementación, como era de esperar, ha experimentado mejoras.<sup>4</sup>

Lo primero que debemos saber es cómo ha evolucionado la cobertura de servicios públicos. Para ello, construimos el Cuadro 1; este cuadro muestra la cobertura de servicios públicos en el año 1998 y en el año 2002. Calculamos no solamente la cobertura en el nivel nacional, sino también distinguimos Lima Metropolitana del resto de áreas urbanas y del área rural. Tenemos así dos fuentes de variabilidad en las cifras: el área geográfica (Lima, Resto Urbano, y Rural) y el tiempo (1998 y 2002).

Observemos primero la variabilidad geográfica. Como nos indican los números, más allá de los niveles, lo primero que salta a la vista es la profunda heterogeneidad del Perú. Al distinguir Lima del resto de áreas urbanas y del área rural, encontramos brechas amplísimas, particularmente entre Lima y el área rural. Según los datos de 2002, las áreas rurales exhiben alrededor de la mitad de la cobertura de Lima en cuanto a agua y electricidad, un quinto en cuanto a desagüe y diez veces menos en telefonía fija. Siendo tan alta la variabilidad geográfica, una primera constatación es que nuestras estadísticas promedio en el nivel nacional dicen muy poco de la situación real del acceso de los hogares a los servicios públicos.

Al analizar la variabilidad en el tiempo, sí nos encontramos con importantes sorpresas. Entre 1998 y 2002, la cobertura de los servicios en Lima ha disminuido proporcionalmente, mientras que en el resto de áreas urbanas y en el área rural ha crecido significativamente. Los crecimientos porcentuales

4. Las principales mejoras de la ENAHO son las siguientes: a) se ha detallado las zonas geográficas y ahora se puede estudiar hasta el nivel departamental; b) se ha precisado la metodología de medición de la pobreza; y c) se ha avanzado en el diseño muestral, que ahora exhibe un menor margen de error.

de cobertura son asombrosos en las áreas rurales, pero todavía insuficientes para reducir la brecha entre Lima y el área rural.<sup>5</sup>

Cuadro 1  
**Cobertura de servicios públicos 1998-2002**  
*Según dominio geográfico (porcentaje respecto del total de hogares)*

Servicio	Lima Metropolitana		Resto Urbano		Zona Rural		Nivel Nacional	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002
Agua Potable	82,6	80,8	71,0	79,3	24,1	43,5	58,8	62,1
Desagüe	82,5	78,6	60,0	73,1	5,0	16,9	48,4	47,1
Electricidad	99,0	98,0	89,0	93,9	29,2	46,7	72,1	71,9
Telefonía Fija	53,6	44,7	21,3	29,1	0,6	3,4	24,0 <sup>6</sup>	21,0
Telefonía Celular	16,2	17,9	2,3	10,9	0,1	1,4	5,7	8,3
Acceso a Internet	n.d.	2,3	n.d.	0,7	n.d.	0,0	n.d.	0,8

Nota: "n.d." significa "no disponible"

Fuente: INEI - ENAHO 1998 y 2002

Elaboración: IEP

El panorama de cobertura que tenemos en el año 2002 muestra que el servicio que llega a más hogares en el nivel nacional es el servicio de electricidad, que alcanza a casi 72% de los hogares. El servicio de agua potable queda en segundo lugar con una cobertura de 62,1 % de hogares. A pesar del observado incremento de la cobertura en las áreas rurales, los indicadores promedio en el nivel nacional no exhiben aumentos significativos desde 1998.

Una primera constatación es la existencia de una dinámica importante en cuanto a los incrementos de cobertura de los servicios públicos, aun cuando las brechas entre el área rural y la urbana continúan siendo abismales. Lo siguiente que habría que preguntarse es si esta realidad es única del Perú o es compartida por nuestros vecinos en Latinoamérica. Mostraremos la evidencia disponible a continuación.

- Notemos que esto puede explicarse por la mejora del diseño muestral de la ENAHO.
- Esta cifra llama la atención si se la compara con el indicador de teledensidad y podría explicarse por la limitada cobertura de la ENAHO.

## LA COBERTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS EN EL PERÚ Y EN EL RESTO DE LATINOAMÉRICA

Para ilustrar en qué lugar se ubica el Perú en cuanto a cobertura de servicios públicos domiciliados, hemos construido diferentes cuadros en los que se muestra la cobertura en los países de Latinoamérica según el servicio público considerado. Analizaremos primero el sector de agua potable y saneamiento, cuya importancia es difícil de enfatizar por sus repercusiones en la salud y el bienestar de las personas.<sup>7</sup> En el Cuadro 2, podemos encontrar indicadores sobre la proporción de población en áreas urbanas y rurales que tiene acceso a servicios de agua potable y de saneamiento. Con 71% de la población peruana con acceso a un saneamiento adecuado, los peruanos estamos ligera-

Cuadro 2  
**Niveles de acceso a agua y saneamiento**  
*Año 2000 (en porcentaje)*

País	Agua <sup>1</sup>			Saneamiento <sup>2</sup>		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Argentina	—	—	—	—	—	—
Bolivia	83	95	64	70	86	42
Brasil	87	95	53	76	84	43
Chile	93	99	58	96	96	97
Colombia	91	99	70	86	96	56
Ecuador	85	90	75	86	92	74
México	88	95	69	74	88	34
Paraguay	78	93	59	94	94	93
Perú	80	87	62	71	79	49
Uruguay	98	98	93	94	95	85
Venezuela	83	85	70	68	71	48

- Población que utiliza fuentes mejoradas de agua potable
- Población con acceso a saneamiento adecuado

Fuente: UNICEF (2002). *Estado mundial de la infancia*. En: Webb y Fernández Baca (2002)

Elaboración: IEP

- Se ha estimado que entre 42% y 47% de todos los episodios de diarrea podrían ser evitados si las personas se lavaran las manos con jabón. (The Lancet Infectious Disease Journal —<http://infection.thelancet.com/>—, citado por Leipziger y otros 2003).

mente mejor que la población boliviana (70%) y la venezolana (68%). El acceso urbano es particularmente bajo, ya que solamente alcanza al 79% de la población y se ubica, así, en el penúltimo lugar de los países incluidos en la muestra.

El sector de energía muestra una situación parecida. Nuevamente, cuando observamos el caso del Perú y lo comparamos con el resto de nuestros pares de América Latina, encontramos que, por lo menos en el nivel de consumo per cápita, estamos rezagados. Con datos del año 2001, el consumo per cápita de energía en el Perú solamente supera a Bolivia y Ecuador, países con niveles de Producto Bruto Interno (PBI) per cápita menores al del Perú, ciertamente.

Cuadro 3  
*Consumo de energía eléctrica (kw/h per cápita)*

País	1998	1999	2000	2001
Argentina	1 941,2	1 995,0	2 105,1	2 106,9
Bolivia	370,7	385,1	382,5	402,6
Brasil	1 792,4	1 817,1	1 877,5	1 728,7
Chile	2 082,3	2 309,0	2 406,0	2 556,8
Colombia	845,1	771,7	788,1	817,8
Ecuador	680,7	629,5	635,1	631,4
México	1 507,4	1 570,0	1 655,1	1 643,4
Paraguay	783,3	820,6	873,6	832,8
Perú	631,8	644,8	667,8	692,5
Uruguay	1 788,7	1 876,8	1 933,2	1 918,3
Venezuela	2 565,6	2 493,1	2 533,1	2 605,5

Fuente: Banco Mundial  
Elaboración: IEP

En telecomunicaciones, la situación no parece ser mejor. En este caso, debido a la importancia que ha adquirido la telefonía móvil como sustituto de la telefonía fija, hemos construido el indicador de teledensidad total, es decir, el número de líneas fijas y móviles por cada 100 habitantes. En telecomunicaciones, el Perú es el país que exhibe los peores indicadores de teledensidad de la región en el año 2002.

Cuadro 4  
*Teledensidad 1998-2002*  
*(suscriptores a líneas fija y móviles por cada 100 habitantes)*

País	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina	28.0	33.2	38.8	41.6	39.6
Bolivia	8.6	11.3	13.3	15.7	17.2
Brasil	16.4	23.8	31.8	38.5	42.3
Chile	27.0	35.7	44.0	56.8	65.8
Colombia	20.0	20.7	22.3	24.8	28.5
Ecuador	10.1	12.1	13.4	17.0	23.0
México	13.8	19.1	26.7	35.4	40.1
Paraguay	9.4	13.1	20.0	25.5	33.5
Perú	9.2	10.7	11.6	13.6	15.2
Uruguay	29.6	36.7	40.1	43.7	47.2
Venezuela	19.8	26.7	33.0	37.1	36.9

Fuente: Banco Mundial

Estamos ante una situación que llama la atención. Del Cuadro 1, conocemos que el promedio nacional dice muy poco de cualquier realidad específica interna: subestima Lima, pero absolutamente sobreestima la cobertura en áreas rurales. Aun con estas brechas internas, los promedios nacionales nos colocan en una situación lamentable en el nivel latinoamericano: últimos en telecomunicaciones, penúltimos en saneamiento urbano y antepenúltimos en consumo de energía. Al mismo tiempo, según nuestro mismo Cuadro 1, la cobertura en áreas rurales ha crecido significativamente en los últimos cinco años. Tenemos todavía más preguntas que respuestas; por ello, volteamos la mirada hacia los marcos regulatorios que pautan la actuación de los agentes en los diferentes sectores.

#### LOS MARCOS REGULATORIOS EN LOS SECTORES DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIADOS

Los resultados que los diferentes indicadores muestran tienen una explicación en la respuesta de los responsables de la provisión de los servicios a las medidas de política utilizadas en cada sector. En una gran medida, la política sectorial se plasma en instrumentos normativos, es decir, en leyes, reglamentos, resoluciones, etc. Los sectores de servicios públicos no escapan

de esta descripción. De ahí la importancia del estudio de los marcos regulatorios.

Los marcos normativos de los sectores de servicios públicos son heterogéneos. Combinan de manera diferente la propiedad pública y la propiedad privada, y diferentes niveles e instrumentos de intervención del Estado en el desempeño del sector. La legislación básica que da forma al marco regulatorio de cada sector fue promulgada durante el gobierno de Fujimori, con una marcada orientación hacia el mercado libre y una limitada participación del sector público en la provisión directa. A falta de intervención en la provisión directa, el Estado se reservó el rol de regulador; se crearon, así, nuevas instituciones públicas como los organismos reguladores de servicios públicos: SUNASS, OSINERG, OSITRAN Y OSIPTEL.<sup>8</sup> Si bien esta fue la orientación general, las particularidades en cada sector saltan a la vista, como veremos a continuación.

### **Saneamiento**

En 1990, como parte de la reforma del sector vivienda, la responsabilidad de la prestación del servicio pasó a manos de las municipalidades provinciales, así como de las empresas responsables. La excepción fue la provisión de agua potable y saneamiento en Lima Metropolitana, que quedó en manos de una empresa pública (SEDAPAL).

Los instrumentos legales vigentes son la Ley General de Servicios de Saneamiento, N.º 26338, emitida el 24 de julio de 1994, y el Reglamento General de la Ley de Servicios de Saneamiento, Decreto Supremo N.º 09-95-PRES, emitido el 28 de agosto de 1995. Estas normas establecen un complicado sistema de representación de los alcaldes distritales en el directorio de las empresas que atienden las áreas urbanas. El abastecimiento en las áreas rurales queda a cargo de las Juntas de Abastecimiento de Servicios de Saneamiento; estas juntas han recibido apoyo directo del respectivo ministerio.<sup>9</sup>

8. Mayor discusión sobre los organismos reguladores puede encontrarse en Alcázar y Pollarolo (2000) y Barrantes (2003).

9. Durante buena parte de la década de los noventa, se trató del Ministerio de la Presidencia. En 2001, y por un año pasó al Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Saneamiento. Luego, en julio de 2002, se crea el Ministerio de Vivienda y Saneamiento. Como dato curioso, el presidente de SEDAPAL comparte

Muchas ampliaciones de la cobertura del servicio fueron financiadas con recursos del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI). Se ejecutó, de esta manera, un mecanismo de redistribución de ingresos administrado centralmente: los asalariados contribuían al FONAVI para expandir servicios de agua potable a población que no aportaba al fondo —población básicamente rural o de áreas urbanas marginales—. <sup>10</sup> El regulador, SUNASS, contaba con limitado poder efectivo para lograr, por la vía de la administración del marco regulatorio, ampliaciones de cobertura que pudieran ser financiadas con aumentos en las tarifas.

En conclusión, en el sector de saneamiento, la reforma que buscaba convocar al sector privado no se llegó a implementar y el Estado siguió participando con recursos de endeudamiento público externo, y también con los fondos recaudados mediante la contribución obligatoria de los trabajadores asalariados (FONAVI), como fuente de un subsidio cruzado hacia grupos de consumidores de menores ingresos.

### **Electricidad**

El sector eléctrico fue el primero en contar con un marco normativo reformador. El 6 de noviembre de 1992, se promulga la Ley de Concesiones Eléctricas, Decreto Ley N.º 25844, que separa las actividades de generación, transmisión y distribución, siguiendo el esquema privatizador inglés y la tendencia predominante en el nivel mundial. El Reglamento, DS 09-93-EM, fue promulgado muy rápidamente, el 19 de febrero de 1993.

En energía, la reforma fue implementada de manera parcial. La separación de actividades —generación, transmisión y distribución— se realizó con el objetivo de buscar competencia allí donde esta es técnicamente factible, es decir, en la generación, y regulando la distribución y la transmisión. Se transfirieron al sector privado empresas de distribución, incluyendo las distribuidoras de Lima. Se transfirieron varias de las empresas generadoras, pero la más grande, ElectroPerú, quedó fuera del esquema.

En 1993, se crea la Dirección de Proyectos del Ministerio de Energía y Minas, a la que se le dio la responsabilidad de ejecutar proyectos para am-

roles como Vice Ministro de Saneamiento, lo que da un idea del énfasis de la política sectorial.

10. Al respecto, véase Tamayo, Barrantes, Conterno y Bustamante (1999).

pliar la electrificación rural con fondos del tesoro público y de endeudamiento externo. Recién en el año 2001, se creó el Fondo de Compensación Social Eléctrica (FOSE). El esquema corresponde típicamente a un subsidio cruzado entre grupos de consumidores: los usuarios de alto consumo pagan un recargo sobre sus tarifas; dicho recargo contribuye a un fondo para financiar la tarifa de los usuarios de bajo consumo —inferior a los 10 Kv/hora/mes—. Este esquema tiene vigencia solamente hasta diciembre de 2006.

Si se mide el éxito del marco regulatorio por la confiabilidad de la oferta, el Perú termina siendo un caso muy exitoso, ya que actualmente la capacidad de generación de electricidad supera ampliamente la demanda.<sup>11</sup> Si se deseara medir el éxito con otros criterios como, por ejemplo, la cobertura a los hogares, todavía nos falta un amplio camino que recorrer.

### **Telecomunicaciones**

En telecomunicaciones, dos son los instrumentos legales que sientan las bases del marco regulatorio: el TUO, DS 013-94-MTC, y la Ley de Desmonopolización Progresiva, N.º 26285, promulgada el 12 de enero de 1994. El sector debía desarrollarse siguiendo los principios de la libre y leal competencia, con libre entrada y sobre la base de la inversión privada. Se otorgó un corto periodo de monopolio en la prestación de los servicios básicos —telefonía fija local y larga distancia nacional e internacional—. La ley crea el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL); este fondo se financia con el 1% de la facturación en servicios portadores y finales, precisamente aquellos que quedaron en monopolio. El Fondo debía financiar la expansión de los servicios a áreas rurales y de preferente interés social, como quiera que ello se defina. El FITEL debía ser administrado por el regulador (OSIPTEL), formular proyectos y someterlos a aprobación de la autoridad política, es decir, del ministerio respectivo.

En diez años, los resultados, si bien exitosos, son limitados. La teledensidad, el número de teléfonos fijos por cada cien habitantes, ha subido de 2,9 en 1993, a 6,3. Si incluimos el número de teléfonos móviles, la teledensidad ha subido hasta 15,5 teléfonos por cada cien habitantes —se ha multiplicado por cinco en diez años.

11. Si bien esto es cierto en el nivel de la capacidad instalada, la combinación hidro/térmica ocasiona severas crisis de precios cuando hay sequía, como ahora.

Por otro lado, de un estimado de setenta mil pueblos rurales con necesidad de interconexión telefónica, FITEL ha logrado un avance en alrededor de seis mil. El mecanismo utilizado fue el de definir proyectos y localidades a interconectar y llamar a concursos para proveer el servicio. El criterio de competencia era el mínimo subsidio público solicitado.

En resumen, la provisión de servicios públicos en el Perú muestra una mezcla de participación privada y participación pública. Recordemos que ninguno de los servicios muestra niveles de cobertura comparables con nuestros pares latinoamericanos. ¿Qué tan distintas han sido las políticas implementadas?

### **¿QUÉ SE PUEDE APRENDER DE LA EXPERIENCIA DE OTROS PAÍSES?**

Es difícil hacer un balance o una comparación razonable con otras experiencias. Algún factor institucional o histórico puede ser fundamental para explicar las diferencias observadas. Tampoco se encuentran en el mundo dos países iguales o cuyas particularidades sean irrelevantes para explicar los diferentes resultados observados. Nos parece interesante mostrar la experiencia de Chile, México y Guatemala. Chile llama la atención porque ha consolidado un modelo de desarrollo económico basado en el mercado que, de alguna manera, inspiró los marcos regulatorios vigentes en el Perú. Hoy Chile exhibe indicadores de cobertura mucho mejores que los peruanos. México, de otro lado, cuenta con una importante población rural y, en telecomunicaciones, avanzó en las reformas de mercado. Guatemala, por su parte, se embarcó en un importante programa de reformas a la luz de los Acuerdos de Paz de 1996. En el siguiente cuadro, podemos observar algunas estadísticas seleccionadas que nos permiten dar una idea de la posición de Perú comparado solamente con Chile, con Guatemala y con México.

Antes de seguir, notemos algunas características de las cifras que ofrece la CEPAL. Las diferencias en el PBI per cápita entre Chile y México en comparación con Perú y Guatemala son significativas. Mientras el PBI per cápita de México es 50% mayor que el de Chile, el porcentaje de hogares pobres en Chile es la mitad del porcentaje en México. Aun con estas diferencias entre Chile y México, sus niveles de cobertura de agua y energía no difieren significativamente. Y si miramos los niveles de cobertura en Guatemala, vemos que estos tres países no difieren mucho. Los niveles de cobertura en el Perú, por el contrario, son significativamente menores. Pero lo peor viene



cuando comparamos a Perú y Guatemala, ya que Perú tiene un PBI per cápita mayor y menores niveles de pobreza, y Guatemala nos supera ampliamente en cobertura de servicios públicos. Miremos las políticas que cada uno de estos países ha implementado.

Cuadro 5  
**PBI, pobreza y hogares con servicios públicos domiciliados  
Chile, Guatemala, México y Perú**

Variable	Chile	Guatemala	México	Perú
PBI total (millones US\$) <sup>1</sup>	66 450,0	20 540,7	617 819,7	53 037,9
PBI per cápita (US\$) <sup>1</sup>	4 487,7	1 841,2	6 309,5	2 068,6
Hogares pobres (%) <sup>2, 4</sup>	17,0	52,0	33,0	47,0
Hogares indigentes (%) <sup>3, 4</sup>	5,0	26,0	11,0	20,0
Hogares urbanos con (%) <sup>5</sup>				
Agua por tubería <sup>6</sup>	98,6	93,8	96,2	78,3
Desagüe <sup>7</sup>	88,7	87,5	88,0	71,5
Alumbrado eléctrico	99,8	96,5	98,6	92,1

1. Corresponde al año 2001 y a precios corrientes.

2. Porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos.

3. Porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos.

4. Los datos para Chile corresponden al año 2000, Guatemala y México al año 2002 y Perú al año 2001.

5. Corresponde al año 2002 o al año más cercano.

6. Agua por tubería incluye agua dentro de la vivienda, fuera de la vivienda pero dentro del edificio y fuera del edificio a menos de cien metros de la vivienda.

7. Por sistema de alcantarillado.

Fuente: CEPAL (2004)

Elaboración: IEP

### Chile

La cobertura de servicios públicos para los pobladores sin capacidad de pago se alcanza con un importante componente de gasto público. En el caso del agua potable, los municipios tienen la responsabilidad de identificar aquellos hogares que no son capaces de pagar el costo total del servicio y otorgarles directamente un subsidio que no excederá el 85% de los cargos fijos y variables, de tal modo que siempre el hogar es responsable de una

parte de los pagos (Ley N.º 18.778). En el caso de la energía, se atiende con fondos públicos (del tesoro) proyectos de ampliación de la cobertura a áreas rurales; estos proyectos deben ser ejecutados por el sector privado y, para ellos, cerca del 10% del costo es asumido por los beneficiarios (CNE 2004). Para las telecomunicaciones, con recursos del presupuesto público, se financian los proyectos de ampliación que deben ser realizados por las empresas privadas (Ley N.º 19.724).

### México

En México también el Estado participa activamente en el financiamiento de la ampliación de la cobertura del servicio de agua y energía; más aún, no solo participa en el financiamiento de la cobertura, ya que también se otorgan subsidios al consumo de la población en general (Rodríguez 2003 y Bitrán 1999). En el servicio eléctrico, la empresa proveedora (Comisión Federal de Electricidad) pertenece al Estado mexicano, mientras que para el servicio de agua, las empresas pertenecen a los gobiernos estatales. En el caso del agua, el gobierno federal aporta recursos pero también se exige que los gobiernos municipales y estatales aporten conjuntamente para financiar la ampliación de cobertura (Reglas de Operación);<sup>12</sup> lo que resulta similar al caso de la provisión de energía, que se realiza por medio del programa de electrificación rural para aquellas comunidades que se caractericen por tener cien o más habitantes cuyo 40% o más de ellos hablen lengua indígena (CFE 2003). Para el caso de la telefonía, los recursos son aportados por los gobiernos federales, estatales y municipales, y se dirigen a ampliar la cobertura en las localidades con menos de 500 habitantes (Ley Federal de Telecomunicaciones).

### Guatemala

Guatemala nos puede ofrecer un elemento inspirador a la luz de los Acuerdos de Paz, si hacemos, además, un paralelo con las recomendaciones de la Comisión de la Verdad en el Perú.<sup>13</sup> En Guatemala, estos acuerdos incluyeron

12. El nombre completo de la norma legal es “Reglas de Operación para los Programas de Infraestructura Hidroagrícola, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento”.

13. Véase al respecto el estudio de Foster y Araujo (2004).



compromisos específicos de ampliación de la cobertura de servicios públicos en áreas rurales. El Estado se obligó a priorizar la inversión pública con ese propósito; además, para la implementación de los programas de expansión de cobertura, se utilizó el dinero de las privatizaciones. La desventaja es que la fuente de financiamiento no fue sostenible (¡en algún momento los activos privatizables se terminan!), pero la ventaja es que amplió significativamente la cobertura de los servicios: en electricidad, se pasó de 53% de cobertura en 1996, a 70% en 1999; y la teledensidad pasó de 4,2 en 1996, a 19,7 en 2001.<sup>14</sup>

#### LOS RETOS EN EL PERÚ PARA LOGRAR UNA COBERTURA COMPLETA DE SERVICIOS PÚBLICOS

Nuestro país, a pesar de los importantes esfuerzos realizados desde mediados de los noventa para ampliar la cobertura de servicios públicos, todavía exhibe indicadores pobres. La situación no solamente es lamentable cuando se nos compara con el resto de países latinoamericanos. Cuando miramos las desigualdades dentro del país, el panorama es más paradójico y nos pone frente a un reto mayor. Pensemos solamente qué pasaría si, en lugar de mirar los indicadores agregados para el país, miráramos los indicadores de la cobertura en áreas rurales: ¡saldríamos como país muy mal parados en las comparaciones internacionales!

Debido a la heterogeneidad interna, parece evidente que se necesitan políticas adaptadas a esas diferentes realidades. Debido a esas diferencias en los hogares dentro del país, plantear una política sectorial única es dar la espalda a esa realidad. Por la desigual cobertura de los servicios públicos y los altos niveles de pobreza, parecen necesitarse tres tipos de políticas: una para Lima, otra para el resto de las áreas urbanas y una específica para las áreas rurales. Y la política específica para el área rural es una que requiere un componente de financiamiento “externo” a quienes consumen el servicio, es decir, o del presupuesto público o de programas de financiamiento por la vía de la cooperación internacional y como parte de los programas de alivio a la pobreza —o una combinación de ambos modos—. No será posible lograr una cobertura amplia de servicios públicos solamente descansando en subsidios cruzados entre grupos de consumidores o en la iniciativa pri-

14. Véase Foster y Araujo (2004).

vada que, razonablemente, busca rentabilidad para sus inversiones. Nuestra respuesta a la pregunta planteada es negativa: necesitamos algún tipo de financiamiento del tesoro público para ampliar la cobertura de los servicios públicos.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁZAR, Lorena y Pierina POLLAROLO  
2000 *La regulación y el manejo de controversias de los sectores de telecomunicaciones y electricidad: un análisis institucional comparativo*. Documento de Trabajo N.º 5. Lima: Instituto Apoyo.
- BARRANTES, Roxana  
2003 “Diagnóstico institucional del sector de servicios de saneamiento y propuesta de políticas regulatorias”. (Manusc.). Lima, documento preparado para la SUNASS.
- BITRÁN, Daniel  
1999 *México: Inversiones en el sector agua, alcantarillado y saneamiento*. Serie Reformas Económicas N.º 21. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL  
2004 *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CFE  
2003 *Electrificación Rural en el Sureste Mexicano. Taller sobre Electrificación Rural*. Antigua, Guatemala: Comisión Federal de Electricidad (CFE), marzo de 2003. Presentación en *Power Point*. Documento disponible en: <[http://www.iadb.org/ppp/document/documentDetails.asp?document\\_id=241](http://www.iadb.org/ppp/document/documentDetails.asp?document_id=241)>.
- CHONG, Alberto y José Miguel SÁNCHEZ (eds.)  
2003 *Medios privados para fines públicos. Participación privada en infraestructura en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- CHONG, Alberto y Florencio LÓPEZ DE SILANES  
2003 *The Truth about Privatization in Latin America*. Research Network Working Paper R-486. Washington D.C.: Interamerican Development Bank.
- CNE  
2004 *Programa de Electrificación Rural (PER)*. Santiago de Chile: Comisión Nacional de Energía. Disponible en: <<http://www.cne.cl/>>.
- FOSTER, Vivien y María Caridad ARAUJO  
2004 *Does Infrastructure Reform Work for the Poor? A Case Study from Guatemala*. Policy Research Working Paper 3185. Washington D.C.: The World Bank.
- IGUIÑIZ, Javier  
2003 *Lucha ¿contra qué pobreza?* Documento de Trabajo N.º 227. Lima: Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- INEI  
1998 *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 1998*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.  
1999 *Perú: métodos de medición de la pobreza*. Documento disponible solamente en versión *on-line* en la Biblioteca Digital del INEI. Perú. Disponible en: <<http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0329/indice.HTM>>.  
2002 *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2002*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA  
2003 *La brecha en infraestructura. Servicios públicos, productividad y crecimiento en el Perú*. Lima: Instituto Peruano de Economía.
- LEIPZIGER, Danny, Marianne FAY, Quentin WODON y Tito YEPES  
2003 *Achieving the Millennium Development Goals: The Role of Infrastructure*. Policy Research Working Paper 3163. Washington D.C.: The World Bank.

- PASCÓ-FONT, Alberto y Máximo TORERO  
2000 *El impacto social de la privatización y de la regulación de los servicios públicos en el Perú*. Documento de Trabajo N.º 35. Lima: GRADE.
- RODRÍGUEZ, José Iván  
2003 *El impacto de eliminar los subsidios a la electricidad en México: implicaciones económicas y ambientales mediante un modelo de equilibrio general computable*. Tesis profesional para obtener el grado de Magíster en Economía en la Universidad de las Américas (Puebla, México). Disponible en: <<http://www.udlap.mx/>>.
- SAVEDOFF, William y Pablo SPILLER  
1999 *Spilled Water. Institutional Commitment in the Provision of Water Services*. Washington D.C.: Inter American Development Bank.
- TAMAYO, Gonzalo, Roxana BARRANTES, Elena CONTERNO y Alberto BUSTAMANTE  
1999 “Reform Efforts and Low-Level Equilibrium in the Peruvian Water Sector”. En: Savedoff y Spiller (1999).
- WEBB, Richard y Graciela FERNÁNDEZ BACA  
2002 *Perú en Números 2002*. Lima: Cuánto S.A.
- NORMATIVA CITADA
- LEY N.º 18.778  
“Establece subsidio al pago de consumo de agua potable y servicio de alcantarillado de aguas servidas”. Febrero de 1989. Chile. Disponible en: <<http://www.siss.cl/>>.
- LEY N.º 19.724  
“Reemplaza el título IV de la Ley N.º 18.168, de 1982, Ley General de Telecomunicaciones”. Mayo de 2001. Chile. Disponible en: <<http://owwww.subtel.cl/>>.
- LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.  
Junio de 1995. México. Disponible en: <<http://www.cft.gob.mx/>>.

“Reglas de Operación para los Programas de Infraestructura Hidroagrícola, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua, y sus modificaciones aplicables a partir del año 2003”. Abril de 2003. México. Disponible en: <<http://www.cna.gob.mx/>>.

## II. ESTADO, SOCIEDAD, PARTIDOS POLÍTICOS Y REPRESENTACIÓN

### *El regreso del Estado y los desafíos de la democracia*

MARTÍN TANAKA

#### RESUMEN

En este artículo sostengo que el estudio del Estado —sus características, la capacidad de desempeñar sus funciones básicas, el tipo de relaciones que establece con la sociedad, tanto con los grupos de poder como con los sectores sociales más vulnerables— es un asunto clave para la comprensión de la dinámica política y social de nuestros países. A pesar de que a mediados de la década de los años ochenta se anunció el “retorno” de los estudios sobre el Estado en la Ciencia Política, ese giro no se dio propiamente en nuestros países, dada la centralidad, de un lado, del paradigma de la transición y consolidación de la democracia —con su énfasis en las élites y las reglas de juego que normaban sus relaciones— y, del otro, de la agenda de reformas orientadas al mercado —que buscaban explícitamente la reducción de la presencia estatal—. En el momento actual, el estudio del Estado aparece como una entrada muy productiva para superar los límites del paradigma de las transiciones y la consolidación, sin recaer en posturas “sustantivistas”, así como para superar los límites de la temática asociada a las reformas propuestas por el “Consenso de Washington”, sin por ello volver a posturas “estatistas”. Se trata, además, de una agenda ineludible, en la medida en que el agravamiento de los problemas de gobernabilidad en muchos de nuestros países nos puede colocar dentro de la categoría de Estados “inviables” o “fracasados”, es decir, dentro de una agenda de preocupaciones subordinada a los intereses estratégicos de los Estados Unidos.

EL ANÁLISIS DE LAS “TRANSICIONES SIMULTÁNEAS”:  
APORTES Y LÍMITES

En 1985, un influyente libro de Theda Skocpol y otros anunciaba la vuelta de los estudios sobre el Estado (*Bringing the State Back In*); ello ocurrió, en la Ciencia Política de los Estados Unidos, con el desarrollo de la escuela del nuevo institucionalismo y otras corrientes afines.<sup>1</sup> En el estudio introductorio de Skocpol (1985), la autora citaba varios trabajos para ilustrar lo que consideraba una nueva ola de investigaciones sobre el Estado y, refiriéndose a América Latina, citaba los libros de Alfred Stepan (1978) sobre los gobiernos militares en Brasil y Perú, y de Ellen Trimberger (1977) sobre las Fuerzas Armadas y los Estados en Japón, Turquía, Egipto y Perú. De lo que se trataba era de considerar al Estado como variable independiente para explicar fenómenos políticos, rescatar la autonomía y lo que hoy llamaríamos “capacidad de agencia” del campo del Estado y las instituciones, y no verlos como mera manifestación de factores sociales, como ha sido usanza desde tradiciones estructuralistas. El caso peruano en la década de los años setenta aparecía, especialmente, como objeto de atención para Stepan y Trimberger porque los militares peruanos actuaban “contradiendo” sus papeles tradicionales de guardianes del statu quo, iniciando una “revolución desde arriba”: el Estado no como reflejo, sino como actor con iniciativa propia. Entender ese cambio implicaba estudiar las características del Estado y del ejército en el Perú. Vale decir, implicaba estudiar los cambios organizativos y la cultura institucional de dichas entidades; estas variables daban cuenta del carácter inesperadamente reformista del gobierno del Gral. Velasco y eran mucho más pertinentes que otras variables tradicionales, como las condiciones sociales o la estructura de clases, como solía hacerse en las ciencias sociales de la época.

Sin embargo, este nuevo paradigma orientador para las ciencias sociales no llegó a establecerse propiamente en la región. De un lado, como decía, veníamos de una tradición marcadamente estructuralista demasiado fuerte de remontar. Esta tradición miraba al Estado como una “condensación” de las relaciones de poder en la sociedad o, a lo sumo, como un espacio de disputa que expresaba cambiantes correlaciones de fuerzas sociales —piénsese en los últimos escritos de Poulantzas y en las relecturas de Gramsci por

1. Véase, por ejemplo, March y Olsen (1989).

parte de autores como Aricó y Portantiero—. Este hecho hizo que lo verdaderamente relevante fuera el estudio de los (nuevos) movimientos sociales que disputaban, precisamente, la hegemonía social a las clases dominantes. Dentro de este conjunto de preocupaciones, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) impulsó en la región una ambiciosa agenda de investigación comparada que comprendió la mayoría de los países de la región —véase, por ejemplo, Jelín y otros (1986)—.<sup>2</sup> Sin embargo, esa amplia agenda quedó finalmente trunca, rebasada en la segunda mitad de la década de los años ochenta. Lo que ocurrió es que los nuevos movimientos sociales, “fundadores de un nuevo orden” (Ballón 1986), lentamente desaparecieron. ¿A dónde se fueron los que protestaban?, se preguntaba Phil Oxhorn (1995) en un libro sobre los movimientos sociales en el caso de Chile. Lo que ocurrió es que los movimientos sociales, importantes en el momento inicial de la crisis de legitimidad de los gobiernos autoritarios, declinaron después en medio de los procesos de transición a la democracia que protagonizaron las élites políticas y sociales; estos procesos estuvieron centrados en acuerdos institucionales que descolocaron las demandas de los movimientos. Así, a lo largo de la segunda mitad de la década de los años ochenta, se terminó implantando la temática de las transiciones desde regímenes autoritarios, con su énfasis en las élites, sus pactos y las reglas de juego que normaban sus interacciones y, posteriormente, se implantó la temática de la consolidación de la democracia, entendida como la estabilización de reglas democráticas que cerraban la posibilidad de una reversión autoritaria. Este fenómeno se tradujo en una importante literatura sobre los tipos de transiciones, los tipos de relaciones entre las élites, las reglas de juego formales e informales que normaban sus conductas, el estudio de los sistemas electorales y los tipos de regímenes políticos; todos estos aspectos conformaban, entre muchas otros, los factores clave para la consolidación de la democracia como régimen.

2. Paradójicamente, Alain Touraine, el teórico que inspiró esa agenda de investigación, llamaba la atención sobre la *no existencia* de movimientos sociales propiamente dichos en América Latina, dada la centralidad del Estado en los procesos de construcción de las clases sociales. Pero, en lugar de estudiarse el Estado, las relaciones que entablaba con los grupos sociales y los efectos de esas relaciones, se estudió entusiastamente a los “gérmenes” de movimientos sociales en los movimientos de protesta. El análisis de Touraine de América Latina puede verse en Touraine (1989).

De otro lado, la transición a la democracia coincidió con la adopción de políticas orientadas al mercado y el final de la matriz “nacional-popular estatista” (Garretón y otros 2003), en una “transición simultánea” (Armijo, Biersteker y Lowenthal 1994). Este fenómeno también opacó el estudio sobre el Estado, porque lo que estaba en agenda fue, de un lado, la liberalización de la economía y la reducción del papel del Estado, y del otro, del lado de los críticos a esas políticas, la denuncia de sus perversos efectos sociales. Así, en el plano académico, de un lado podemos ubicar la literatura, elaborada desde la economía política, sobre la implementación de las políticas de ajuste y liberalización (Williamson 1990 y 1994), sobre cómo llegaron a implementarse pese a las resistencias que generó y los altos costos sociales que implicó, y sobre el estilo impositivo y aislado de los decisores en la implementación de las mismas (Haggard y Kaufman 1992). Del lado de los críticos, el énfasis estuvo puesto en las consecuencias sociales de esas políticas: pobreza, marginalidad, exclusión, aumento en la desigualdad de los ingresos.

En medio de todas sus dificultades, creo que tanto el paradigma de las transiciones y la consolidación de la democracia, como el estudio de las reformas orientadas al mercado, permitieron avances importantes en el conocimiento de asuntos centrales de la dinámica de nuestros países. En cuanto al primero, dicho paradigma consagró la autonomización de la política como campo de estudio y dio origen, propiamente, a la Ciencia Política como disciplina, lo que a su vez permitió una mejor comprensión de los fenómenos políticos. Hasta ese momento, la política aparecía como una suerte de rama de la Sociología —la “sociología política”—, en la medida en que se consideraba que las verdaderas claves explicativas de la política estaban en lo que Marx llamaba la “anatomía de la sociedad civil”, es decir, en las relaciones económicas y sociales. Se superaron también posiciones “sustantivistas” que menospreciaban la democracia como mera formalidad y que denunciaban los límites de los nuevos regímenes políticos, que no traían consigo mejoras en cuanto a las condiciones sociales de la población. Sin embargo, cada vez más se ha logrado consolidar la idea de que la política constituye en sí misma un campo válido de estudio y, también, que es fundamental mantener los espacios de la democracia representativa liberal.

De otro lado, la centralidad de las reformas de mercado permitió dejar atrás un modelo económico estatista agotado, inviable en las circunstancias actuales. Ello ha hecho posible, lentamente, que las discusiones políticas y académicas dejen de estar tan ideologizadas y polarizadas como en el pasado,

y se ha generado, como veremos, cierto consenso sobre algunos aspectos fundamentales en cuanto a las políticas económicas y públicas en general. En términos académicos, la implementación de políticas orientadas al mercado impulsó una amplia gama de estudios sobre el Estado; dichos estudios sobre el Estado crecieron, paradójicamente, en el contexto de discursos que desconfiaban del mismo. El Estado aparecía como un campo de desarrollo potencial de intereses burocráticos, que interactuaban con políticos y grupos de presión, que representaban intereses electorales y particularistas, respectivamente; los ciudadanos comunes quedaban sin capacidad de expresarse de manera organizada. Estos supuestos, si bien reduccionistas, sentaron las bases para una amplia reflexión que permitió la consolidación de disciplinas como la elección pública y la elección social, que, a su vez, hicieron posible el desarrollo de las políticas públicas como campo de especialización.

En general, quiero destacar como avance en el ámbito de la Ciencia Política una toma de distancia saludable respecto de posiciones marxistas deterministas y de un modelo de ciencia social excesivamente politizada. Los estudios en este ámbito se han orientado hacia posiciones pluralistas en cuanto a enfoques; estas posiciones resultan más profesionalizadas, más estrictamente académicas. Ello ha permitido el desarrollo de campos especializados de estudio, lo que ha hecho posible dar cuenta de mejor manera de la complejidad de lo social. Como recordaría Luhmann, la especialización es el mecanismo que permite reducir la complejidad social y avanzar en el conocimiento.



En los últimos años hemos asistido también al agotamiento de estos paradigmas de análisis. De un lado, tenemos la caída constante de la legitimidad de la democracia, de sus instituciones y de sus actores, y la percepción de que la democracia se agota en arreglos en las cúpulas, entre las élites alejadas de las preocupaciones y necesidades de la ciudadanía. Encontramos una sociedad que no es expresada propiamente por el formato democrático. Todo ello abre temáticas que, difícilmente, pueden ser abordadas desde el paradigma de las transiciones y la consolidación democráticas, con su énfasis en los actores principales y sus reglas de interacción. De otro lado, tenemos la caída de las tasas de crecimiento de la economía, el agotamiento de las reformas orientadas al mercado y la crisis del modelo neoliberal que, desde la

crisis de 1998, se ha traducido en lo que la CEPAL ya llamó la “media década perdida” en la región. Las reformas neoliberales debilitaron el Estado y sus capacidades regulatorias, dañaron sus redes de cobertura social y han producido, por ejemplo, importantes crisis financieras —que asolaron en diversos momentos a Venezuela, Ecuador, Argentina, México, Brasil, Uruguay—. Dichas reformas dieron lugar a procesos de privatización cuestionables, corruptos. Todo ello, finalmente, hizo insostenible el crecimiento económico, empeoró la distribución del ingreso, mantuvo —si no los aumentó— los niveles de pobreza, dio lugar al desarrollo de políticas sociales compensatorias ineficientes y sometibles a prácticas clientelísticas, entre muchas otras cosas.<sup>3</sup>

¿Hacia dónde nos conduce todo esto? Una posibilidad es regresar a una concepción “sustantivista” de la democracia —y basar la definición de esta sobre sus resultados sociales: no habrá democracia “verdadera” mientras haya altos niveles de pobreza, de exclusión social, no haya una mejor distribución de la riqueza, es decir, mientras no haya cambios sustantivos— y, por lo tanto, también “societalista”, en el sentido de que lo político pierde especificidad y centralidad, y aparece como decisiva la dimensión social. Una expresión reciente, clara y bien elaborada de esta manera de ver las cosas ha sido presentada a mi juicio en el reciente informe sobre la democracia en América Latina del Programa de las Naciones Unidas (PNUD 2004). En ese texto, si bien se reconoce la importancia de la democracia electoral, ella no basta y se presenta el reto de llegar a la conquista de la ciudadanía social. Este tipo de ideas se emparenta relativamente con propuestas que apuntan a “complementar” la democracia representativa con mecanismos de democracia participativa que permitan la participación directa de la “sociedad civil”, más allá de la desgastada intermediación partidaria. De otro lado, el “agotamiento” —o fracaso, para los más entusiastas— del modelo neoliberal se ha expresado también en amplias manifestaciones de protesta o resistencia a lo largo de toda la región, lo que ha dado lugar a renovados estudios y apuestas por movimientos sociales alternativos. De otro lado, en el plano estrictamente económico, vuelven a la agenda de debate discursos proteccionistas, de mayor presencia estatal, de desconfianza frente a la inversión privada en general y el capital extranjero en particular, de señalamiento de los riesgos de la globalización.

3. Una crítica al modelo de la “doble transición” puede verse en Orjuela (2003).

¿Es este un buen camino? Creo que tiene sus riesgos. Si bien es innegable que los paradigmas de la “doble transición” han revelado importantes límites, lo ideal sería superarlos sin por ello perder lo avanzado. La vuelta hacia posiciones “sustantivistas” puede llevar a la subestimación de la importancia de los liderazgos políticos y de las instituciones, y a la pérdida de la especificidad del campo político. Debe reconocerse que la política importa.<sup>4</sup> De hecho, los países en los que la institucionalidad política representativa, con todos sus límites, se ha derrumbado o erosionado seriamente, la situación es peor que en los países donde ella evoluciona: comparemos los casos de Perú y Venezuela bajo Fujimori y Chávez, que dieron lugar a regímenes con fuertes componentes autoritarios, y los de Colombia o Ecuador, donde la persistencia de lógicas de competencia entre partidos ha permitido ampliar progresivamente el sistema político, incorporando sectores antes subordinados, y resistir exitosamente intentos de establecer patrones personalistas o autoritarios.<sup>5</sup> De otro lado, si bien es ineludible atacar decididamente los problemas de pobreza, exclusión y apuntar a llegar a mayores niveles de ciudadanía social, la cuestión no es tanto denunciar los límites de la democracia electoral, sino preguntarnos *cómo* llegar a esa meta. Es decir, la cuestión de la ciudadanía social no es una cuestión de opción, sino de qué cambios podrían hacerse a las políticas macroeconómicas y cómo mejorar las políticas públicas. El peligro es que, por partir de definiciones ideales de la democracia, terminemos evaluándola desde bases voluntaristas, especulativas, finalmente improductivas si no dialogan con políticas y condiciones concretas.

Con todo, no deja de ser absolutamente cierto que en los últimos años se han hecho evidentes los límites de los paradigmas de la transición y consolidación de la democracia y de las reformas orientadas al mercado, y que es necesario un cambio de agenda que permita dar cuenta de nuevos fenómenos desde nuevas aproximaciones. A continuación sostengo que una posibilidad muy prometedora para superar los límites reseñados, sin perder los avances de los últimos años, es el campo de estudios sobre el Estado.

4. Tomo el magnífico título de Payne y otros (2003), y comparto el espíritu de su análisis.

5. Desarrollo estas ideas en Tanaka (2003). El caso boliviano de los últimos tiempos refuerza la idea de las consecuencias potencialmente catastróficas de los desplomes partidarios.



## TRAYENDO DE VUELTA AL ESTADO, AHORA SÍ

Lo ideal es partir de delimitar un campo relevante de problemas que atiendan las preocupaciones actuales que, ciertamente, van más allá de las coordenadas de los paradigmas reseñados, pero sin estar tan alejado de ellos, de modo de poder tener un trabajo acumulativo. ¿Es esto posible o se justifica un giro radical? Creo en lo primero y en que la clave está en el estudio del Estado, del mundo de las instituciones; este puede ser el punto de intersección entre, de un lado, el estudio de los actores y las reglas, y de las políticas públicas, y del otro, gran parte de los nuevos temas de preocupación. Podríamos, entonces, seguir ahora la invocación hecha por Skocpol en 1985: “traer de vuelta al Estado”.

Un texto importante que es necesario reseñar, que buscó ampliar la temática de la consolidación de la democracia vinculándola con el estudio de otros temas, incluyendo el Estado, es el escrito por Linz y Stepan (1996). Los autores parten de una definición de la democracia centrada en las reglas de juego que definen las interacciones entre los actores políticos, pero van más allá y analizan las diferentes “arenas” que sostienen a la democracia como régimen. Las cinco arenas que los autores mencionan son la sociedad civil, la sociedad política, el Estado de Derecho, el aparato del Estado y la sociedad económica. Para que pueda hablarse de un régimen democrático consolidado, se requiere una sociedad civil con plena libertad de expresión y asociación; una sociedad política con una competencia electoral libre e inclusiva; un Estado de Derecho que respete las normas constitucionales; un aparato del Estado capaz de hacer valer las normas burocráticas, fundadas en la racionalidad y la legalidad; y una sociedad económica en la que los mecanismos de mercado funcionen en el marco de las instituciones. Esta propuesta es importante porque amplía la reflexión desde los actores y las reglas a un conjunto mayor de preocupaciones y permite distinguir entre los diferentes tipos de desafíos que tiene cada caso nacional, según los avances en cada una de las arenas reseñadas. Acá sostengo que el estudio de la arena del Estado constituye una veta privilegiada para abordar una diversidad de temas fundamentales. Veamos, a continuación, algunos de esos temas centrales —que han desbordado los marcos tanto del modelo de las transiciones como del estudio de las reformas orientadas al mercado— y cómo el estudio del Estado podría ser una buena estrategia para dar cuenta de ellos.

Decía que ha quedado claro, en los últimos años, que, para dar cuenta de la dinámica de la democracia, es insuficiente quedarse solamente con el estudio de las élites y sus acuerdos en torno de las reglas de juego con las que se disputa el poder. Es necesario también analizar lo que ocurre en el mundo de lo social. Este mundo, en los últimos años, en varios de nuestros países, irrumpe políticamente por fuera del ordenamiento institucional, bajo la forma de descontento, movilizaciones y protestas y otras manifestaciones de fuertes contenidos extrasistémicos que pueden hasta terminar con los ordenamientos políticos vigentes. El caso boliviano es el más elocuente: las intensas movilizaciones y el crecimiento de fuerzas contrarias al sistema destruyeron al sistema de partidos y a la lógica de pactos que hasta pocos años se veía gozando, aparentemente, de una estabilidad excepcional. A pesar de esto, no considero lo más productivo abocarnos a estudios “sociologistas” y subestimar la esfera político-estatal; ello porque, fundamentalmente, las capacidades de acción colectiva no se han fortalecido en nuestros países en la última década, sino todo lo contrario. Las formas de protesta en la mayoría de los casos, si bien pueden llegar en ocasiones a ser masivas y de profundos efectos políticos, suelen ser espontáneas, de corta duración, reactivas y sin capacidad de dar lugar a nuevos órdenes de manera sostenida. El caso argentino es muy elocuente: se ha pasado del “que se vayan todos” a la suerte de régimen de partido único en el que extrañamente parece haber devenido ese país (Cavarozzi 2004). Esto porque, precisamente, la crisis del modelo nacional-popular estatista, y luego los efectos de las reformas neoliberales, restringieron sustancialmente la disponibilidad de recursos movilizables para la acción colectiva, por lo que gran parte de su dinamismo es consecuencia más bien de diversas iniciativas del Estado que, de manera no intencional, termina potenciando las protestas; pensemos, por ejemplo, en las políticas de erradicación de los sembríos de coca o en las iniciativas de privatización en Bolivia y Perú, o en las diversas políticas de apertura política, descentralización o estímulo a la participación que, en principio, buscan relegitimar el orden político.<sup>6</sup>

6. En términos teóricos precisos, las movilizaciones pueden provechosamente analizarse estudiando la estructura de oportunidades abiertas por el sistema político y el Estado. Véase, al respecto, Tarrow (1994); más recientemente, McAdam, Tarrow y Tilly (2001). Una excelente ilustración de cómo dar cuenta de la dinámica social relacionándola con los contextos políticos puede verse en Barrera (2001), quien analiza la centralidad política del movimiento indígena ecuatoriano.

Sostengo que la clave analítica de la acción colectiva está en gran medida en el Estado y en el sistema político, y en el tipo de relaciones que establecen con los diversos actores sociales, las conductas que incentivan o desincentivan en estos, ya sea intencional o no intencionalmente; esto es válido tanto para los poderes estructurales, fácticos, como para la población más vulnerable. De lo que se trata es de entender el Estado como una red de instituciones formales e informales que generan incentivos y una estructura de oportunidades políticas para los diversos grupos sociales; de esta manera, ampliamos el campo de reflexión de las élites y las reglas de juego, y del orden del que forman parte, a las relaciones de ellas con la sociedad. Este tipo de aproximación cobra más importancia si consideramos que casi todos los Estados en nuestros países entraron en intensos procesos de cambio institucional en la década de los años noventa —procesos que alteraron profundamente los entornos en los que se ubican los actores políticos y sociales—. Buscando enfrentar sus problemas de legitimación, los actores del sistema político entraron en un intenso proceso de cambios institucionales que se expresaron en nuevas Constituciones o reformas extensas de las Constituciones vigentes, políticas de descentralización y reforma del Estado, cambios en los sistemas electorales, entre otros.<sup>7</sup> Se requiere de estudios que muestren los efectos de estos cambios, que no siempre —podría decirse que rara vez— alcanzan los objetivos perseguidos por los reformadores —más bien, tienen consecuencias no intencionales que alteran los incentivos y, a la larga, las conductas de los actores—. Por ejemplo, existe una intensa discusión sobre si es que las políticas de descentralización del Estado han favorecido o no a la gobernabilidad democrática, a la luz de las experiencias de Colombia, Venezuela, Bolivia o Perú, y qué lógica conduce a los políticos a emprender este tipo de reformas que, en principio, están destinadas a reducir sus márgenes de poder político.<sup>8</sup>

Otra dimensión de la relación entre el Estado y la sociedad es la signada por su ausencia, expresión de la precariedad del Estado y de su incapacidad para asegurar en todo el territorio los monopolios y funciones que le son esenciales: el uso de la violencia, el mantenimiento del orden y el respeto a

7. Véase Tanaka (2003).

8. Véase, entre muchos otros, Grindle (2000).

la ley, entre otros.<sup>9</sup> Se trata de un tema de creciente centralidad en la región. La incapacidad del Estado para asegurar el control del territorio es elocuente y dramática en el caso de Colombia,<sup>10</sup> pero en todos nuestros países el problema de la inseguridad y los límites en la lucha contra la criminalidad —expresado en delincuencia, secuestros y asesinatos— es un asunto central en la agenda pública. En ciudades como Buenos Aires y México D.F. se ha convertido, además, en un asunto con importantes repercusiones políticas. En algunos casos, los límites entre criminalidad y disputas por el poder político se han disipado, como en los episodios en los que autoridades locales fueron linchadas en provincias del altiplano en Perú y Bolivia en el último año —Ilave y Ayo Ayo respectivamente—. En general, los espacios vacíos que deja el Estado dan lugar a una suerte de situación “pre hobbesiana” de extremo conflicto y violencia, que, cuando se estabiliza, consagra el poder de grupos particularistas en el mejor de los casos —cacicazgos, redes clientelares— y, en el peor, de grupos delincuenciales o antisistémicos que establecen órdenes alternativos a los del Estado de Derecho.

Hasta aquí nos hemos ocupado del Estado y su relación con la sociedad (o la ausencia de ella). Pero otro campo de estudio fundamental se refiere a la propia organización del Estado, a su dinámica interna, lo que a su vez permite entender también el tipo de relaciones que entabla con la sociedad. Bien vistas las cosas, encontramos que buena parte de los problemas que irritan a la ciudadanía, y atribuidos como límites de la democracia, son resultado de una mala organización y funcionamiento del Estado: corrupción, ineficiencia administrativa, desequilibrios en las relaciones entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, expresados ya sea en intromisiones indebidas de unos sobre otros como en defensa de autonomías que defienden privilegios particularistas, el uso clientelístico de los recursos públicos, etc. A la base de estos problemas está la debilidad de lo que O’Donnell ha llamado, en varios de sus escritos, mecanismos de *accountability* horizontal, es decir, el establecimiento de mecanismos de controles recíprocos al interior de los diversos poderes y agencias del Estado. De esos controles depende el mantenimiento de lógicas pluralistas e institucionales que limiten la discre-

9. Temas resaltados tempranamente por O’Donnell. Véase O’Donnell (1993), por ejemplo.

10. Lo que ha llevado a Bejarano y Pizarro (2001) a hablar de un “colapso parcial del Estado”.

cionalidad de los funcionarios y reduzcan las oportunidades de conductas deshonestas o el incumplimiento de funciones, por medio de lógicas de fiscalización, control, rendición de cuentas y transparencia.<sup>11</sup> Esta línea de exploración ha dado lugar a valiosas reflexiones sobre el funcionamiento de instituciones antes relativamente desatendidas como el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría, la Fiscalía y Procuraduría de Justicia. Los casos de Perú y Venezuela de los últimos años, con los presidentes Fujimori y Chávez, son ilustraciones de los problemas que se generan cuando la lógica de equilibrios y controles mutuos entre las agencias y poderes del Estado se vulneran: la democracia deviene en una mera formalidad que encubre un funcionamiento autoritario.<sup>12</sup>

Pasando a las reformas orientadas al mercado, encontramos mucha controversia sobre la naturaleza del “fracaso” de las mismas: ¿se trata de un problema de no aplicación suficiente o correcta, o de su misma naturaleza? Quienes han hablado de primera y segunda generación de reformas —Naím (1994), por ejemplo— sostienen lo primero; los críticos desde la izquierda, lo segundo. Encuentro este debate bastante estéril, porque, por lo general, se trata de una controversia excesivamente ideologizada, con un objeto de estudio mal definido: el tan mentado “neoliberalismo”. Dado que este no tiene un contenido bien definido, puede, de un lado, ser inexistente, como para quienes defienden la pureza de las reformas liberales en el mundo de las ideas: los liberales “químicamente puros” sostienen que, en los últimos años, con los gobiernos de Menem o Fujimori, lo que hubo fue “mercantilismo”, no “liberalismo” —como Álvaro Vargas Llosa y otros—. En el otro extremo, el neoliberalismo aparece como el culpable de todos los males —desde las crisis financieras hasta el egoísmo en las relaciones interpersonales, desde la persistencia de la pobreza hasta el bajo nivel de la creación artística—, con lo que termina siendo una caricatura, un muñeco de paja construido expresamente para ser fácilmente destruido. En realidad, si uno parte no de las ideologías, sino de los estudios de caso más serios sobre el desempeño

11. Véase O'Donnell (1998); véase también las ponencias presentadas en la conferencia *Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America*. Helen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, mayo de 2000. Se pueden consultar en <http://www.nd.edu/~kellogg/account.html>; véase también Payne y otros (2003), capítulo 9.

12. Véase Tanaka (2002).

económico de los países de la región en los últimos años, lo que encuentra es que empieza a gestarse un amplio consenso sobre la necesidad de ocuparse del Estado como tema clave.

Cuando menos una buena parte de ese consenso sostiene que los límites de las reformas orientadas al mercado implementadas en la década pasada han residido fundamentalmente en la debilidad del Estado. Sus débiles capacidades de regulación no hicieron posible evitar graves crisis financieras, dieron lugar a procesos de privatización envueltos en prácticas corruptas y consagraron monopolios que podrían haberse evitado;<sup>13</sup> el retiro de las funciones del Estado llevaron a la no implementación de políticas sectoriales y contracíclicas, que hubieran dado mayor estabilidad al crecimiento producido después de las políticas de ajuste; la debilidad del Estado frente a los poderes económicos de facto mermó su capacidad tributaria y, por lo tanto, de gasto social; y su debilidad para implementar políticas públicas eficaces impidieron avances sustantivos en el combate de la pobreza y mejoras en la distribución del ingreso. Esto nos lleva a la temática de la necesaria “reforma del Estado”, cuyo propósito es fortalecer al mismo cuando menos en algunas áreas sustantivas: tributación y gasto social, particularmente, en educación y salud.

Más allá de debates ideologizados, sobre estos temas se ha gestado un amplio consenso que va desde posturas de izquierda alternativas, como es previsible, hasta las posiciones de los propulsores de las políticas de mercado. Moisés Naím, por ejemplo, viene insistiendo desde hace varios años (1994) en la necesidad de pasar de una primera a una “segunda generación” de reformas estructurales que, precisamente, ponen énfasis en la reconstrucción de las capacidades regulatorias del Estado.<sup>14</sup> El propio John Williamson —autor del famoso decálogo del “Washington Consensus”—, en Kuczynski y Williamson (2003), cuestiona la ausencia de regulación financiera y la precariedad de las políticas sociales, y enfatiza la necesidad de aumentar la inversión social. En el mismo sentido, Birdsall y De la Torre (2001) enfatizan la importancia del tema distributivo, junto con el del crecimiento, para lo cual el papel del Estado resulta decisivo. Podría objetarse la oportunidad o sinceridad de esta revisión, pero el asunto es que aparece muy lejos

13. Véase Schamis (1998).

14. Naím hablaba del paso de la terapia de shock a la quimioterapia institucional. Sobre el tema véase también Wise y otros (2003), donde se analiza la temática en varios casos de la región.

de las supuestas posiciones antiestatistas que denuncian los críticos del neoliberalismo; al mismo tiempo, las posiciones de izquierda no pueden desatender las propuestas del decálogo de Williamson, más bien insisten en complementarlas con preocupaciones sociales. Tal vez esto ayude a entender por qué algunos críticos del “modelo” terminan adoptando políticas muy similares a este, como es el caso del presidente Lula en el Brasil, con ligeros cambios en cuanto al énfasis en la cuestión social. En el momento actual, el margen de opciones de política se ha estrechado y creo que ello no es necesariamente algo que lamentar: ha sido precisamente el carácter pendular, inconsistente y errático de nuestras políticas lo que explica gran parte de nuestros problemas económicos. De otro lado, el nuevo consenso es mucho más razonable y se alimenta tanto de los fracasos del populismo económico como de la “primera generación” de las reformas de mercado.

\* \* \* \* \*

En resumen, el estudio del Estado, sus características, la capacidad de desempeñar sus funciones básicas y el tipo de relaciones que establece con la sociedad —tanto con los grupos de poder como con los sectores sociales más vulnerables— nos puede dar algunas de las claves para explicar la calidad y desafíos de nuestras democracias, sin caer en razonamientos especulativos, alejados de las políticas públicas que, precisamente, nos pueden acercar a la anhelada ciudadanía social. El estudio del Estado puede constituir un punto de intersección de diversas preocupaciones y enfoques que alimenten una agenda común de preocupaciones, de modo de tener un efecto acumulativo.

Un motivo más por el cual el estudio del Estado resulta imperativo es que es un tema que empieza a ser abordado desde el punto de vista de los intereses estratégicos de los Estados Unidos. El fracaso de la experiencia de *state building* en Afganistán, Irak y otros ha llevado rápidamente al diagnóstico de que es la precariedad del Estado como institución en esos países la que explica por qué, pese a la fuerza militar, no se logra controlar propiamente el territorio, lo que impide la desarticulación de las redes terroristas y pone, finalmente, en peligro a la única potencia mundial. Recientemente, Fukuyama (2004) ha propuesto un modelo de análisis del Estado considerando dos variables: su extensión —amplitud de funciones— y fortaleza —ca-

pacidad para cumplir con las mismas—. Este modelo se plantea como parte de una preocupación más amplia sobre las implicancias para la seguridad global que tienen los Estados “fracasados” o “débiles”.<sup>15</sup> Evidentemente, esta perspectiva de estudio del Estado no corresponde a la agenda que he pretendido esbozar en este texto, aunque tenga algunos puntos de contacto; obviamente, el objetivo de apuntar hacia mejores niveles de ciudadanía social no necesariamente empata con el objetivo de asegurar la seguridad internacional. El asunto es que la persistencia de serios problemas de gobernabilidad en la región pueden hacer que la agenda de los Estados débiles o fracasados termine imponiéndose sobre una agenda que prioriza la profundización de la democracia y mejores políticas económicas y sociales. Mayor razón aún para emprender esta tarea.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ARMIJO, Leslie, Thomas BIERSTEKER y Abraham LOWENTHAL  
1994 “The Problems of Simultaneous Transitions”. En: *Journal of Democracy*, vol. 5, N.º 4.
- BALLÓN, Eduardo (ed.)  
1986 *Movimientos sociales y democracia: la fundación de un nuevo orden*. Lima: DESCO.
- BARRERA, Augusto  
2001 *Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*. Quito: Ciudad.
- BEJARANO, Ana María y Eduardo PIZARRO  
2001 “De la democracia ‘restringida’ a la democracia ‘asediada’: para entender la crisis de la democracia en Colombia”. Documento preparado para la conferencia *Advances and Setbacks in the Third Wave of Democratization in Latin America*. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, abril.

15. Véase, por ejemplo, Center for Global Development (2004).

- BIRDSALL, Nancy y Augusto DE LA TORRE  
2001 *Washington Contentious. Economic Policies for Social Equity in Latin America*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace / Inter-American Dialogue.
- CAVAROZZI, Marcelo  
2004 “Cómo una democracia de libro de texto desembocó en un régimen de partido único... es el peronismo, estúpido”. En: *Política*, vol. 42, otoño, pp. 207-220. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT  
2004 *On the Brink: Weak States and US National Security*. Washington D.C.: The Center for Global Development.
- FUKUYAMA, Francis  
2004 “The Imperative of State-Building”. En: *Journal of Democracy*, vol. 15, N.º 2, pp. 17-31.
- GARRETÓN, Manuel Antonio y otros  
2003 *Latin America in the Twenty-First Century: Toward a New Sociopolitical Matrix*. Miami: North-South Center Press.
- GRINDLE, Merilee  
2000 *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- HAGGARD, Stephan y Robert KAUFMAN (EDS.)  
1992 *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*. New Jersey: Princeton University Press.
- JELÍN, Elizabeth y otros  
1986 *Los movimientos sociales ante la crisis*. Buenos Aires: CLACSO.
- KUCZYNSKI, Pedro Pablo y John WILLIAMSON (EDS.)  
2003 *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington D.C.: Institute for International Economics.

- LINZ, Juan y Alfred STEPAN  
1996 *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- MARCH, James y Johan OLSEN  
1989 *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- MCADAM, Doug, Sidney TARROW y Charles TILLY  
2001 *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NAÍM, Moisés  
1994 “Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina”. En: *Este País*, vol. XII, N.º 45, diciembre. México D.F.
- O'DONNELL, Guillermo  
1998 “Horizontal Accountability and New Polyarchies”. En: *Working Paper* N.º 253, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.  
1993 “On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems (A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries)”. En: *Working Paper* N.º 192, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- ORJUELA, Javier  
2003 “La insuficiencia de la ‘doble transición’: aproximación crítica a dos enfoques de política comparada”. En: *Colombia Internacional*, N.º 58, julio-diciembre, pp. 36-65.
- OXHORN, Philip  
1995 *Organizing Civil Society: The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- PAYNE, Mark y otros  
2003 *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: BID / IDEA.

- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)  
2004 *Informe sobre el Desarrollo de la democracia en América Latina 2004*. Nueva York: PNUD.
- SCHAMIS, Héctor  
1998 “The Politics of Economic Reform: Distributional Coalitions and Policy Change in Latin America”. En: *Working Paper* N.º 250, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- SKOCPOL, Theda  
1985 “Bringing the State Back In Strategies of Analysis in Current Research”. En: P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, pp. 3-37. Cambridge: Cambridge University Press.
- STEPAN, Alfred  
1978 *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- TANAKA, Martín  
2003 “Los sistemas de partidos en los países andinos: autoritarismos competitivos y reformismo institucional”. Ponencia presentada en la conferencia *Crisis in the Andes: Managing Regional Order*. Center for International Studies, University of Oxford. Oxford, 19 y 20 de junio.  
2002 “De la crisis al colapso de los sistemas de partidos y los retos de su reconstrucción: los casos de Perú y Venezuela”. Ponencia presentada en la conferencia *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 13-14 de mayo.
- TARROW, Sidney  
1994 *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TOURAINÉ, Alain  
1989 *América Latina. Política y Sociedad* (1988). Madrid: Espasa-Calpe.

- TRIMBERGER, Ellen  
1977 *Revolution From Above: Military Bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt and Peru*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books.
- WILLIAMSON, John (ed.)  
1990 *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington D.C.: Institute For International Economics.  
1994 *The Political Economy of Policy Reform*. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- WISE, Carol, Riordan ROETT y Guadalupe PAZ (eds.)  
2003 *Post-Stabilization Politics in Latin America: Competition, Transition, Collapse*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

*Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política*

MARÍA ISABEL REMY

Las municipalidades, en el Perú, constituyen la instancia de gobierno democrático más antigua y cercana de la población; además, para muchos poblados del país, particularmente para las poblaciones fuera de las grandes ciudades, son la única instancia. Si bien en la capital de la República la política es la política nacional y los alcaldes son personajes de relativamente menor importancia, en las ciudades intermedias y en los pueblos del país, la experiencia cotidiana de la política, las evaluaciones directas sobre la gestión de lo público, se inscriben también —y eventualmente con mayor nitidez— en el ámbito municipal. Las contiendas electorales municipales, los conflictos en torno de la alcaldía, las prácticas de gobierno positivas o negativas de las autoridades municipales y la evaluación de las estrategias políticas en curso son altamente relevantes. Quienes fueron elegidos como alcaldes y regidores, y quienes quedaron en la contienda, son conocidos; las personas tienen referentes directos sobre ellos. Los productos de una buena o mala gestión son directamente apreciados por la población.<sup>1</sup> De esta manera, muchas de las imágenes sobre lo político y sus actores se forjan, en los pueblos y ciudades pequeñas, en torno de los municipios.

---

1. Esta visibilidad de la política local, esta construcción de un ámbito político que no es el nacional, es probablemente uno de los aspectos más positivos del proceso de regionalización: en las regiones y, particularmente, en las capitales departamentales, un nuevo ámbito de acción, de visibilización, de evaluación política por los ciudadanos se ha abierto, a pesar de las enormes limitaciones de una legislación apresurada, con la constitución de Gobiernos Regionales elegidos por la población.



Esta alta visibilidad local contrasta con la escasa visibilidad nacional de los alcaldes. La prensa nacional da normalmente poco espacio a temas municipales; la Presidencia de la Comisión de Descentralización del Congreso ha logrado tener congresistas bastante especializados en el tema, pero dicha comisión no es de las que está en el foco de los reflectores de las cámaras de televisión.

Recientemente, sin embargo, la prensa nacional dirigió sus lentes hacia una provincia del altiplano puneño: Ilave. En este lugar —tras casi un mes de toma de la ciudad capital, de la carretera y del puente binacional con Bolivia—, ante las cámaras de televisión, un alcalde, Cirilo Robles Colla Mamani, era torturado y asesinado al interior de un conflicto —azulado por el teniente alcalde de la provincia, quien impulsaba la vacancia del alcalde para asumir él ese cargo— entre los pueblos rurales de la provincia y la autoridad municipal. Por un corto tiempo, los medios de comunicación nacionales enfocaron otros poblados donde nuevos “Ilaves” podían estallar. Se descubrió, así, que, en cerca de 200 distritos o provincias, estaban abiertos procesos de revocatoria de alcaldes o regidores. Además, la Defensoría del Pueblo hizo evidente que en 43 más se venían produciendo conflictos<sup>2</sup> que enfrentaban a pobladores con autoridades municipales electas.

A contracorriente de muchos análisis entusiastas sobre la consolidación democrática de los gobiernos locales, la alta conflictividad que mostraron los reflectores de los medios de comunicación —hoy nuevamente centrados en sus lugares habituales: la Plaza de Armas de Lima y el edificio del Congreso— requiere ser analizada. Las siguientes notas buscan contribuir a una reflexión sobre la situación de los gobiernos locales, los profundos

2. La Defensoría del Pueblo realiza periódicamente reportes de conflictos entre la población y entidades públicas. Define como situaciones de conflicto aquellas que, “empleando o no mecanismos institucionales previstos en la legislación, han alterado el orden público y producido al menos alguna de las siguientes situaciones: daños a la propiedad pública o privada; amenazas a la vida, integridad o salud de las personas; impedimento del ejercicio de funciones de una autoridad; paralización de la provisión de servicios públicos”. En el Reporte del 3 de junio de 2004, se dan a conocer 56 casos de conflicto, 43 de los cuales enfrentan a la población con autoridades municipales. En el Reporte del 19 de julio de 2004, el número de conflictos ha subido a 63 casos, de los cuales 47 son municipales. Uno de los nuevos casos, en el distrito de Tantarica (Contumazá, Cajamarca), sorprende: en el sentido exactamente inverso a Ilave, quienes protestan son los pobladores de la capital porque el alcalde estaría invirtiendo en obras en los caseríos y no en el pueblo.

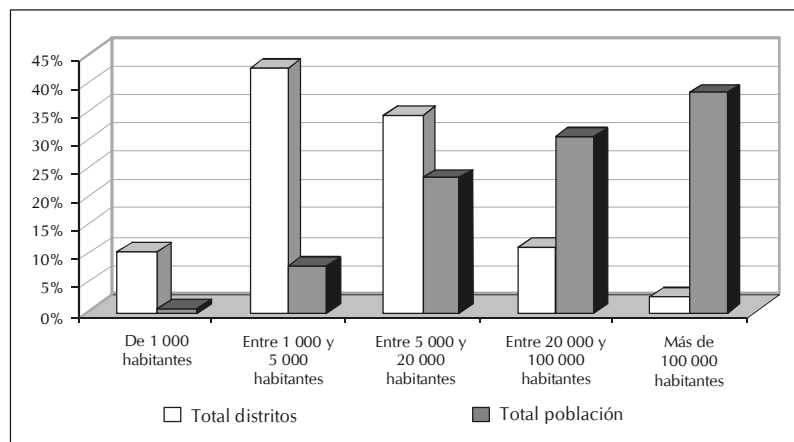
cambios que vienen operándose en los marcos institucionales que los rigen y las dificultades de los alcaldes y regidores para procesarlos.

#### ALGUNAS CIFRAS SOBRE LOS GOBIERNOS LOCALES

Los gobiernos locales gestionan las condiciones y la calidad de vida de las personas en el Perú; dadas las enormes necesidades insatisfechas de la mayoría de peruanos, concentran mucho de las demandas y expectativas de la población. No siempre están dotados de los recursos para satisfacer estas demandas; para el nivel de necesidades existentes —alcantarillado, electrificación, pistas y veredas, carreteras y caminos secundarios, ornato público, locales públicos, recojo y procesamiento de residuos sólidos, seguridad ciudadana, etc.—, sus recursos económicos son escasos, aunque crecientes, y deben realizar muchas opciones. Sobre estas opciones, que suponen que algunos y no otros serán beneficiados —sectores de una ciudad, caseríos rurales—, juegan las estrategias políticas locales —alcaldes participacionistas, que someten sus prioridades presupuestales a procesos de concertación; alcaldes que priorizan obras o servicios sobre la base de decisiones técnicas no discutidas; alcaldes que reparten obras como dones en búsqueda de adhesiones políticas—, aunque los márgenes de discrecionalidad se han reducido con la nueva legislación municipal. Pero, además, los recursos técnicos, el personal municipal y su calificación —y hasta el personal político— son, para muchos gobiernos locales, escasos: la mayoría son muy pequeños.

En el Perú existen 1 828 municipalidades —194 provinciales y 1 634 distritales—. Solamente el 6% de los gobiernos locales —106—, tiene a su cargo distritos donde viven más de 50 mil personas; en ese 6% de distritos vive, aproximadamente, el 53% de la población.<sup>3</sup> Se trata de municipalidades grandes, con numerosos trabajadores en planilla y la posibilidad de contar con personal calificado para funciones de planeamiento. La otra mitad de la población peruana se distribuye en distritos más pequeños. Cerca de la mitad de los gobiernos locales —962— ejerce sus funciones en distritos donde viven menos de cinco mil personas —normalmente dispersas, a su vez, en pequeños poblados, caseríos o comunidades—.

3. Según proyección del INEI para el año 2002.

**Distribución de la población por tamaño de distrito****LAS RAZONES DEL OPTIMISMO: CONSOLIDACIÓN DE LOS GOBIERNOS, LA DEMOCRACIA Y LA PARTICIPACIÓN**

Desde 1980, los gobiernos locales son objeto de cambios institucionales de la mayor importancia. Desde ese año, luego de más de una década de gobierno militar, las autoridades municipales son elegidas en procesos electorales cuyo cronograma prácticamente no se ha alterado. En 1984, una nueva Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), renueva los gobiernos locales, les reconoce autonomía, les otorga atribuciones y competencias modernas y les entrega la gestión de sus territorios, desprendiéndose del sesgo urbano original.<sup>4</sup> Por muchas buenas razones, el análisis de los gobiernos locales —su sostenido origen electoral a lo largo de un cuarto de siglo, la renovación en la composición de las autoridades electas, las nuevas prácticas democráticas— suele producir balances democráticos alentadores.

**Un proceso acelerado de democratización**

Si bien todas las Constituciones de la República han reconocido el derecho de los ciudadanos a elegir a sus autoridades municipales, solamente desde

4. La última ley de municipalidades había sido promulgada casi un siglo antes, en 1892.

1980 los gobiernos locales se constituyen por elecciones generales de manera ininterrumpida cada tres años —recientemente, el periodo de gobierno municipal ha sido ampliado a cuatro años—. En 1980, además, en aplicación de la Constitución que se acababa de aprobar, el derecho al voto fue ejercido por primera vez sin ningún tipo de exclusión, lo que, en los espacios rurales de alta concentración de población analfabeta tradicionalmente excluida, significaba la definitiva transformación del municipio de un soporte de la “administración étnica” —una instancia de control político de mayorías excluidas— a una efectiva instancia de gobierno representativo. La ley de municipalidades vigente hasta 1980,<sup>5</sup> la promulgada en 1892, establecía la constitución de gobiernos locales por votación con las restricciones vigentes en ese entonces a la ciudadanía: solamente votaban hombres, propietarios y alfabetos en lengua española. El código electoral de 1896 eliminó la exclusión censitaria, pero mantuvo la de género y la de alfabetización. El voto femenino fue reconocido en 1959 y se ejerció por primera vez en 1963; la exclusión por analfabetismo se eliminó solamente a partir de la Constitución de 1979 —y tras largos debates—.

A pesar de que las leyes siempre han reconocido la elección de las autoridades municipales por voto, en el siglo XX recién fueron convocadas elecciones municipales en 1963. Antes de ello, los alcaldes y regidores —siempre de manera “excepcional”, pero en excepciones de largos periodos— eran nombrados por el poder ejecutivo. El proceso de democratización municipal fue nuevamente interrumpido por el golpe de Estado del general Velasco en 1968 y retomado en 1980. El cambio en los derechos de ciudadanía operados desde la Constitución de 1979 se aprecia comparando el número de votantes en las últimas elecciones municipales antes del golpe militar, las de 1966 y las realizadas en 1980, luego de la transición. En 1966, el padrón electoral estaba formado por 2 316 188 electores —equivalentes a cerca del 20% de la población total—; en las elecciones de 1980, lo conformaban 6 431 651 de electores —equivalentes a cerca del 40% de la población.

Uno de los pocos estudios sobre gobiernos locales —el de Degregori, Coronel y Del Pino (1998) sobre diez distritos del departamento de Ayacucho— muestra una mirada, menos cuantitativa, a los procesos de democrati-

5. En 1980 se promulga un decreto ley que ya moderniza las municipalidades y, sobre todo, su elección; este decreto será la base de la Ley Orgánica de Municipalidades, mucho más completa, de 1984.

zación de los gobiernos locales. Si bien los autores encuentran que en 1966 se mantenían vigentes aún las tradicionales instituciones del sistema de “administración étnica”, el cabildo —reunión de vecinos varones de los pueblos— y los varas —autoridades indígenas que median entre las autoridades mistis y los campesinos quechuas—, el sistema se estaba ya desmoronando y nuevos actores empezaban a aparecer e iniciaban un proceso de recambio en las élites locales: en varios distritos, gracias a las elecciones, no eran hacendados o sus “cercaños” quienes accedían al poder, sino nuevos sectores comerciantes y profesionales. Pedro Quintín (1994), en el distrito de Ocongate (Quispicanchis, Cusco), distrito indígena y de grandes haciendas, pero nexa con la selva, encuentra también una disputa entre hacendados y comerciantes por el poder local.

En el nivel político, este proceso de cambios evidenciado en las elecciones de 1966 se detiene con el golpe militar, pero, en términos sociales, Degregori, Coronel y Del Pino (1998) encuentran que el proceso de recambio en las élites locales se profundiza, impulsado por las nuevas autoridades. Así, los alcaldes nombrados —ya no electos— durante el periodo militar, expresan el acceso al poder local de nuevos sectores; se encuentran alcaldes de origen indígena, urbanizados; muchos son migrantes de retorno, incluso con experiencia de dirigencia en luchas sociales. Pero ya no se encuentran, en el escenario municipal, *varayocs*. Con la restauración democrática y la convocatoria a elecciones municipales en noviembre de 1980, el camino abierto por el gobierno militar se continúa: los electos son nuevamente campesinos escolarizados con experiencia de migración y/o de dirigencia social.

Diversos investigadores identifican este proceso de cambio en diferentes lugares del país. “Grupos emergentes” (Díez 1999), un “sector comunero económicamente más alto y con más experiencia” (Guerrero 2002) acceden a gobiernos locales en espacios de alta ruralidad desde las elecciones de 1980. Díez (1994) analiza el escenario local como un terreno de disputa entre los descendientes de los terratenientes, ahora comerciantes, y los comuneros, que empiezan a presentarse en las listas de candidatos a regidores de los municipios.

Un cambio importante se opera nuevamente desde los años noventa. Conforme los partidos políticos desaparecen de las contiendas electorales y dominan los independientes, un rasgo nuevo se suma a los anteriores: un creciente nivel educativo que apunta a una nueva legitimidad: ser profesio-

nal. Degregori, Coronel y Del Pino (1998) reconstruyen los rasgos del perfil de los nuevos alcaldes electos: solamente uno de los diez alcaldes pertenece a un partido político; todos registran un continuo incremento de nivel educativo —tres de los diez alcaldes tienen título universitario y tres tienen estudios superiores; en 1966 no los tenía ninguno, ni los hacendados—: los alcaldes son producto de la masificación universitaria; se ha roto el monopolio católico y aparecen alcaldes evangélicos; siguen ingresando a los concejos algunas personas que tuvieron cargos dirigenciales y “avanzan los anexos”: no todos los electos, ni su mayoría, nacieron en la capital del distrito —seis de diez nacieron en anexos—. Urrutia (2002) resalta el mismo perfil.

Monge (1997), analizando el voto rural en los resultados electorales registrados hasta 1993, agregaba algunas constataciones del mayor interés. En primer lugar, existe una relativamente alta integración política: las provincias de alta composición rural mostraban las mismas tendencias generales del voto que el conjunto. En segundo lugar, si bien el ausentismo rural era más alto que el de las provincias definitivamente urbanas, y más alto aún en los procesos municipales que en los nacionales, dicho autor encontraba también que este ausentismo era sostenidamente más bajo en las provincias de alta densidad de comunidades campesinas. Dos hipótesis sobre ello son posibles y no se excluyen: una, que los más excluidos intentaban hacer un uso mayor de sus nuevos derechos; otra, que las comunidades campesinas constituían canales de integración política de las zonas rurales.

La democratización de los gobiernos locales, saludada por los investigadores agrarios, anuncia sin embargo algunos problemas. Algunos empezaron a observar que el deterioro de los partidos políticos y de los gremios —federaciones campesinas— y la creciente iniciativa local del presidente Fujimori y sus organismos de lucha contra la pobreza —FONCODES, PRONAMACH, PAR, etc.— deterioraban la legitimidad de los gobiernos locales y generaban una “crisis de los liderazgos políticos”. Así encuentran Mejía y Vargas (1997) la Municipalidad de Huari, donde el recambio generacional de la antigua élite huarina, ocurrido hacia los años ochenta —recambio que culmina con el triunfo de Izquierda Unida en distintas municipales distritales y la provincial, en la que se mantiene por tres periodos consecutivos—, no habría logrado consolidarse en un contexto de crecientes limitaciones del municipio originadas en sus escasos recursos y la debilidad económica y organizativa de sus dos principales apoyos sociales: el campesinado y los maestros; ello generaba grados de legitimidad en descenso y abría espa-

cio al discurso antipolítico de la Iglesia local que, con los recursos de Caritas, lograba una capacidad de intervención mayor.

LOS MUNICIPIOS COMO NUEVOS “LABORATORIOS DE DEMOCRACIA”:  
LAS EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS DE GOBIERNO LOCAL

Otra buena razón para celebrar la consolidación democrática de los gobiernos locales a partir de 1980 ha sido que, desde varios de ellos, se ha venido elaborando una serie de experiencias de participación y concertación con las organizaciones sociales que hoy ha terminado por integrarse —aunque con restricciones nuevas— a la reciente legislación municipal.

La Ley Orgánica de Municipalidades de 1984 contenía ya un título completo dedicado a la “participación de la comunidad”. Sin embargo, son los nuevos alcaldes de Izquierda Unida —que inicia su presencia electoral como organización unificada precisamente en las elecciones municipales de 1980— quienes, dando expresión a las presiones por inclusión de los sectores populares, van más allá del dispositivo legal e inventan mecanismos de consulta y participación ciudadana. Una primera innovación por fuera de la ley es que, en la mayoría de los casos, no crean organizaciones como las establecidas por la ley, sino que convocan a las organizaciones populares existentes —que, en muchos casos, eran organizaciones de sectores populares que habían sido el sustento del trabajo político de la izquierda—.

Desde la experiencia inicial de participación popular de la Municipalidad Provincial de Ilo y su alcalde, Julio Díaz Palacios, en los primeros años de la década de 1980, diversos alcaldes de izquierda, impulsaron la creación de instancias de participación popular, las que poco a poco fueron incorporando, además de las organizaciones populares, otros actores locales. Las experiencias de concertación se multiplican en la década de 1990.

Un caso ilustrativo de esta voluntad política incluyente es el del Concejo Distrital de Limatambo, pequeño distrito rural de Anta en Cusco. Las elecciones de 1993 llevan a la alcaldía a Wilber Rozas, electo por un movimiento político, Unidad Campesina Popular, directamente organizado por la Federación Distrital de Campesinos de Limatambo, base de la Federación Departamental de Campesinos de Cusco y de la Confederación Campesina del Perú (CCP). Los regidores que acompañan a Rozas eran campesinos de los diferentes anexos y comunidades. Reivindicando un cambio en el municipio, donde siempre habían participado solamente los vecinos del pueblo capital, el

Concejo organiza un Comité Comunal, formado por los representantes de las 33 comunidades campesinas que conforman el distrito y, en una dinámica entre asambleas de comunidad y sesiones del Consejo Comunal con el Concejo Municipal, elaboran un “plan concertado de desarrollo del distrito” e inician una de las primeras experiencias de presupuesto participativo. La experiencia es interesante. Venciendo su rechazo a esta exclusión por parte de los campesinos organizados, los vecinos del pueblo se organizan también y empiezan a participar del Consejo que, desde entonces, se denomina Comunal y Vecinal (CCV).

Uno de sus principales logros, y este se repetirá en prácticamente todas las experiencias participativas, es la descentralización del gasto: para municipios que incorporan representantes de la población, de los caseríos y comunidades en los municipios rurales, o de las diversas organizaciones de los asentamientos humanos en los urbanos, el ornato de la plaza central y su entorno, deja de ser prioridad, frente a la atención de servicios y obras para los que eran antes sectores marginales y ampliamente desatendidos. El segundo logro lo constituye el hecho de que estas obras o servicios no aparecen como iniciativas —o como regalos— del alcalde y sus regidores, sino como producto de un mecanismo de canalización de demandas.

En el otro extremo de la escala de poblamiento, en los distritos más grandes del Perú, aquellos que reúnen los grandes asentamientos populares de Lima, la incorporación de organizaciones sociales y vecinales en el gobierno local ha sido el mecanismo más eficiente para organizar un proceso ordenado de atención a las múltiples carencias asociadas a su urbanización precaria. Existen casos paradigmáticos de participación ciudadana y concertación en los distritos populares de Lima: alcaldes de Villa El Salvador —Michel Azcueta, Martín Pumar— los impulsan, así como Jorge Quintanilla en El Agustino —tres periodos sucesivos de alcaldía entre 1983, 1986 y 1989— o Arnulfo Medina en Comas. Estos procesos amplios de impulso a la organización vecinal y a la discusión de planes y presupuestos permiten enfrentar, entre municipios y población, las agendas de la urbanización de Lima.

Entre los distritos pequeños rurales de menos de diez mil habitantes y los grandes distritos populares limeños cercanos al medio millón, un enorme espectro de experiencias se ha desarrollado al costado, en los márgenes, de la pequeña apertura participativa de la LOM de 1984. En las primeras experiencias, la presencia de las organizaciones sociales se constituye en una suerte de comité asesor o referente de interlocución del alcalde y el Concejo —re-

ciben la información sobre ejecución, propuestas, etc.—. Poco a poco empiezan a tener como tarea común, a pesar de su enorme diversidad, la elaboración de un plan de desarrollo concertado de la provincia o el distrito; para ello, la alcaldía suele dar normas o directivas específicas en la medida en que no están contempladas en la ley. Estos planes concertados de desarrollo buscan constituirse en un orientador de mediano o largo plazo de la acción municipal. Más allá de su calidad técnica —muchas veces incluyen visiones utópicas—, en la medida en que son experiencias que incorporan a las poblaciones de bajos ingresos o de fuera del centro urbano principal —poblaciones que estuvieron antes excluidas—, la orientación de mediano o largo plazo de los planes busca dar estabilidad a estos procesos de inclusión tratando de evitar que los sucesivos alcaldes vuelvan a convertir la municipalidad en el espacio exclusivo de los intereses de “vecinos” y sectores de mayores ingresos. En la década de 1990, la cuestión se vuelve especialmente sensible; los alcaldes elegidos para el periodo 1993-96 cuentan por primera vez con las transferencias del FONCOMUN y disponen de significativamente mayores recursos para realizar inversiones. Las municipalidades distritales se vuelven más codiciables y aparece como necesario asegurar la futura utilización de esos fondos.

Pero, precisamente en ese momento —cuando las experiencias de participación y concertación surgidas de alcaldes originalmente de IU se expanden, se formalizan en instrumentos legales de cada alcaldía y las municipalidades disponen de más recursos—, Izquierda Unida como organización política está desapareciendo del escenario electoral. En las elecciones de la década de 1990, son alcaldes de izquierda, pero en movimientos independientes, prácticamente sin articulación entre ellos, quienes siguen desarrollando y multiplicando estas experiencias de participación y concertación y, sobre todo, formalizándolas en normas y reglamentos. La sistematización de experiencias, su desarrollo, su modelización, su impulso, pasa más bien por ONGs, foros de intercambio de experiencias o talleres de discusión. En ese contexto, las experiencias no llegan a capitalizarse políticamente y, más bien, se despolitizan; articuladas en plataformas en torno de ONGs, las experiencias de participación ciudadana desarrollan como rasgo común, no el origen político que tuvieron, sino sus estrategias y metodologías.

Sin contexto político que dé continuidad a las experiencias, y ante la evidencia de que el voto de la población no necesariamente asegura la con-

tinuidad de los planes inclusivos, la opción de las plataformas de coordinación de estas experiencias ha sido volverlas obligatorias: convertirlas en ley.

#### PELIGROS, RIESGOS Y DETERIORO CRECIENTE: CAMBIOS INSTITUCIONALES EN DÉBILES MARCOS POLÍTICOS

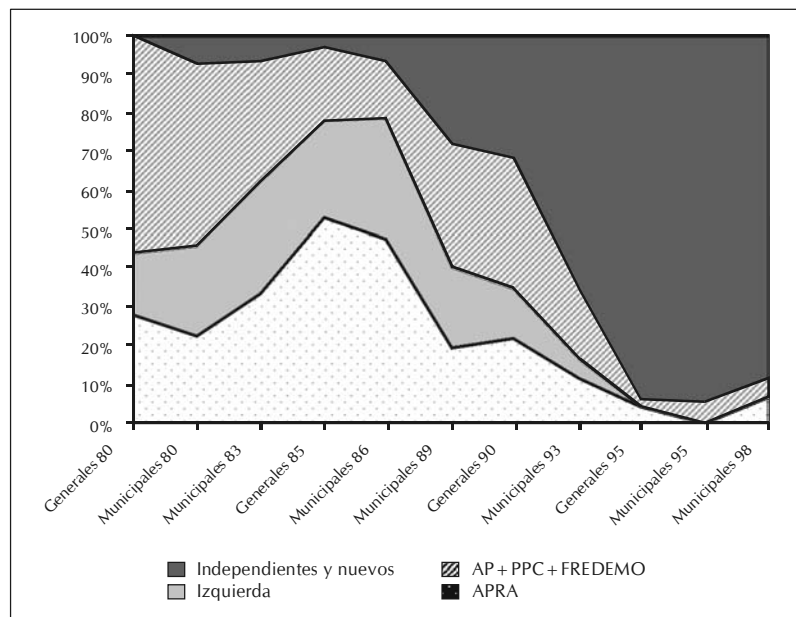
Los cambios importantes operados desde 1980 —cambios explicados líneas arriba— se han recientemente profundizado. A la gran cantidad de atribuciones y competencias que otorgaba la Ley Orgánica de Municipalidades de 1984 a los gobiernos locales, la reciente legislación municipal, al interior del proceso de descentralización, ha agregado nuevas. Desde 1993, además, los recursos de los gobiernos locales se han incrementado con la creación del FONCOMUN y sucesivas disposiciones los han hecho crecer. Al final del gobierno de Fujimori, los gobiernos locales gestionaban menos del 4% del presupuesto; hoy reciben en transferencias más del 6% y este porcentaje debe seguir incrementándose de acuerdo con la Ley de Bases de Descentralización. En los próximos meses y años, los gobiernos locales recibirán nuevas transferencias de fondos y atribuciones —los de políticas sociales, por ejemplo.

La nueva legislación, además, incorpora, de manera obligatoria, mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de sus planes y sus presupuestos y, ya desde hace algunos años, las autoridades elegidas para ejercer el gobierno de los distritos y provincias están sometidas al control ciudadano y pueden, por decisión de sus electores, ser revocadas.

Estos cambios serían la concreción del sueño republicano en miles de localidades del país: los niveles de gobierno más cercanos a la población, con crecientes competencias y rentas, democráticamente elegidos, con mecanismos de concertación con los ciudadanos y sujetos a su control.

Pero estos cambios de signo positivo en los gobiernos locales han acompañado más bien un periodo de nuestra historia caracterizado por la violencia, el autoritarismo, la hiperinflación, el ajuste estructural y la generalización de la pobreza, y el derrumbe de muchas instituciones: el Estado desarrollista, el modelo de industrialización sustitutivo, los grandes gremios y organizaciones sociales articuladas en el nivel nacional y, en medio de todo ello, el del sistema de partidos políticos.



**Resultados Electorales 1980-1998**

Los cambios en el marco institucional de los gobiernos locales, en una situación de fragmentación social y política, han debido procesarse localmente, por grupos y personas, haciendo uso de fragmentos de información, pedazos de experiencias previas gremiales o políticas, algunas procesadas como nuevas propuestas de participación y concertación y, en muchos casos, emulando la gestión autoritaria del presidente Fujimori de utilización del gasto público para la legitimación personal por obras, el montaje de mecanismos de clientela, la fijación de personal incondicional y el lucro personal y del entorno.

Paralelo a este procesamiento múltiple, aleatorio, poco —o nada— estructurado, los cambios acelerados en las formas de ejercer el gobierno local, cambios poco reflexionados en la legislación para las elecciones municipales, inducen a la pulverización del voto, incrementan la desafección ciudadana por la política, fomentan la aparición de “partidos personales” —y del personalismo en la política local.

Todo junto parece componer un cóctel explosivo en muchos lugares. Analicemos más de cerca este panorama de nuevos cambios institucionales en el marco de una política crecientemente personalizada.

### ***Algunas precisiones sobre los recursos disponibles por los gobiernos locales***

Fruto del incremento de la recaudación, los gobiernos locales, en los últimos dos años, vienen recibiendo más recursos por transferencia de FONCOMUN. Pero más importante que ello es que la forma de distribuir este Fondo de Compensación Municipal ha cambiado. Si bien en su origen el FONCOMUN se distribuía solamente en función de una combinación de criterios de niveles de pobreza y número de habitantes, desde hace unos años se determinó que todos los gobiernos locales recibirían una base mínima común. Esta determinación incluye a los gobiernos locales de distritos de altos ingresos —para los que las transferencias son irrelevantes por su alta recaudación por fuentes propias—, pero permite redireccionar fondos a pequeños municipios que, aunque presenten altos índices de pobreza, tienen tan poca población que desaparecen cuando este criterio entra en la ponderación frente a distritos, como los distritos populares de Lima, que tienen enorme población e índices altos de pobreza. Esa base común se fijó en tres Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y se mantuvo la posibilidad de que los gobiernos locales utilizaran el 10% de esas transferencias para gastos operativos. Ello ha permitido a los pequeños gobiernos locales incorporar una base mínima de personal, imposible de pagar por su escasa recaudación por fuentes propias.

Para el presupuesto del año 2004, visto el aumento disponible por FONCOMUN, ese mínimo se ha incrementado a ocho UIT —unos S/. 300 mil— y se ha flexibilizado su destino: ya no existe limitación para su uso en el pago de gastos de operación de las municipalidades. Así, los recursos se han más que duplicado y las opciones para utilizarlos están abiertas y las estrategias son diversas.

Una estrategia es incrementar los gastos operativos. Entre las varias razones del descontento de la población de Ilave contra el alcalde, en el caso que reseñamos al inicio, figura la decisión del Concejo Municipal y del alcalde de incrementar este año sus dietas y remuneraciones —esta decisión se incluía, aparentemente, bajo el rubro de “corrupción”—. La cuestión es muy sensible; en los pueblos rurales, con pocas fuentes de empleo y muy

bajos ingresos, las remuneraciones de las autoridades y servidores públicos pueden ser fuente de tensión pero, sobre todo, así como sucede con el gobierno central, las adhesiones políticas podrían estar más impulsadas por la posibilidad de conseguir un cargo público que por apoyar una opción de gobierno. La competencia electoral puede, aún, intensificarse. Pero otros comportamientos también son posibles.

En un estudio reciente sobre la provincia de Huaral, encontramos al alcalde provincial enfrentado con sus alcaldes distritales en una discusión sobre el cómo invertir el FONCOMUN provincial 2004. El alcalde provincial proponía la estrategia bastante común de distribuir, de manera más o menos equitativa —casi matemática— el FONCOMUN provincial entre los once distritos y, para ello, cada alcalde distrital debía identificar las pequeñas obras que se financiarían con ese dinero. Todos quedarían satisfechos y un conjunto de pequeñas obras dispersas podría ser inaugurado en su momento. Pero, en la provincia, los alcaldes distritales, que han creado una asociación de alcaldes, decidieron que el conjunto del dinero se invirtiera en el asfaltado de una carretera de penetración en la provincia. Efectivamente, las pequeñas obras las realizarán ellos mismos con su nueva disponibilidad presupuestal. La carretera, proyecto de maduración larga, no podrá acumular réditos para el alcalde provincial, en tanto los distritales sí podrán mostrar las propias a sus electores.<sup>6</sup>

La discusión, no solamente distrital, sino incluso provincial, cambia de aspecto cuando hay disponibilidad de recursos.

Probablemente, la mejor estrategia, en el contexto actual, para tomar decisiones sobre el uso de los nuevos recursos municipales sea efectivamente cumplir las normativas sobre participación ciudadana. Ellas, sin embargo, entran en conflicto con estrategias de alcaldes elegidos sin aparatos partidarios, que solamente imaginan legitimarse, como sus antecesores —y como el presidente Fujimori—, con obras repartidas como dones personales. Pero entra también en conflicto con una normatividad participativa bastante confusa. Analicemos estos dos elementos.

6. Por cierto, la reticencia del alcalde de Ilave a invertir el FONCOMUN provincial en el asfaltado de una carretera figura también entre los elementos del descontento de los pueblos rurales levantados.

### ***Cambios en la legislación electoral***

Las crecientes atribuciones, competencias y recursos presupuestales, así como la normatividad participacionista, se enmarcan en un proceso de cambios en las normas que rigen las elecciones municipales. Como sucede con la política nacional, la crisis del sistema de partidos políticos conduce a la aparición de múltiples organizaciones de “independientes”, organizadas para los comicios electorales en torno de un personaje.

Las leyes electorales han ido, sorprendentemente, alentando este proceso. Desde 1995 hasta la fecha, la exigencia de número de adherentes para inscribir organizaciones políticas locales en elecciones municipales ha disminuido. La ley 26452, de mayo de 1995, establecía un mínimo de adherentes equivalente al 4% del padrón electoral de la circunscripción correspondiente. La ley 26864, de octubre de 1997, rebajó este mínimo a 2,5%, aunque estableció, en previsión de un incremento de las listas y una probable dispersión excesiva del voto, una segunda vuelta en el caso de que ninguno de los candidatos alcanzara, cuando menos, el 20% del total de votos válidos. La ley que ha regido las elecciones de 2002 mantuvo el 2,5%, pero lo refirió no al padrón electoral, sino al número de votos emitidos en los comicios anteriores y eliminó la restricción de 20% y la posible segunda vuelta electoral. La nueva ley de partidos —que, si no se reforma, regirá las próximas elecciones— disminuye aún más el mínimo de adherentes —lo fija en 1% de los votantes de la elección anterior— al mismo tiempo que no impone a las organizaciones políticas locales y regionales, las restricciones, obligaciones y normas que rigen a los partidos políticos nacionales —comités provinciales constituidos por un mínimo de 50 militantes, en al menos un tercio de las provincias del país (repartidas en al menos un tercio de los departamentos); estatutos, programa y otros instrumentos que evidencien consistencia política y realidad de existencia—. El argumento de esta creciente facilidad es ofrecer, sin restricciones, las mejores condiciones para la expresión ciudadana.

El resultado de ello es que cada vez es más fácil inscribir una organización y una lista para participar en elecciones municipales. Ello ocasiona un efecto muy desestructurante. No solamente el voto se pulveriza en muchas opciones con pequeños porcentajes —y resultan, así, alcaldes electos con escasa votación—, sino que nadie en las sociedades locales está obligado ni a hacer alianzas, ni a resolver conflictos, antes de ir a una elección —incluso hay organizaciones que se dividen para presentar igual número de lis-



tas que sus líderes en conflicto—. Debido a esta facilidad de inscribir listas, los conflictos en la sociedad se transfieren directamente a la política y allí siguen desarrollándose, con prácticas que excluyen a los que perdieron que, mayoritarios, buscan deslegitimar al alcalde. Todo ello mina la gobernabilidad local e introduce muchos conflictos.

En las recientes elecciones de 2002, en el 81% de los distritos, competían más de seis listas electorales. En el grupo conformado por el 20% de los distritos con menor cantidad de electores —entre 95 y 741 electores—, el número promedio de electores por lista fue de noventa —el número promedio de votos válidos por lista fue de 59.

Sorprende encontrar, por otro lado, que el incremento de la oferta electoral no induce a la disminución de los votos blancos y nulos en los procesos electorales municipales. En algunos casos, los incrementa. En la provincia de Huaral, por ejemplo, el número de listas que compitieron en los comicios electorales municipales de 2002 se incrementó en casi un 60% respecto de los comicios de 1998; sin embargo, la suma de votos blancos y nulos pasó de 14% a 21% de los votos emitidos.

El cuadro siguiente muestra, por ejemplo, que el 53% de los alcaldes han sido elegidos con menos de un tercio de los votos válidos —incluso un 9% fue elegido con menos del 20%—. Si los votos obtenidos por los ganadores los referimos al total de votantes, resulta que el 76% de alcaldes distritales ha sido elegido por menos del 25% de los electores del padrón electoral.

Cuadro 1  
**Elecciones distritales 2002**  
**Porcentaje de votos válidos de los alcaldes electos y distancia entre el electo y el segundo**

% de votación de alcaldes electos	% de casos	Diferencia entre ganador y segundo*	% de casos
Menos de 20%	9%	de 0 a 5%	43%
entre 20% y 33,3%	44%	de 5,1% a 10%	26%
entre 33,4 y 50%	42%	de 10,1 a 20%	21%
50% o más	5%	más de 20%	9%

\* Diferencia como % respecto del total de votos válidos

Fuente: ONPE. Elaboración nuestra

En términos de conflictividad potencial, los resultados electorales distritales muestran que, en el 43% de los distritos, la diferencia entre el alcalde electo y su competidor más cercano es menor al 5% de los votos válidos; ese porcentaje sube al 69% de los distritos si consideramos una diferencia menor al 10% de los votos. En 158 distritos la diferencia entre el primero y el segundo fue de menos de 1% de los votos válidos.

En un distrito como Amantani, en Puno, sus 2 500 electores debieron escoger entre doce listas de candidatos. El ganador obtuvo el 18,3% de los votos válidos y se diferenció del segundo por dos votos, es decir, por el azar. Amantani figura entre los distritos en los que se realizará por tercera vez una consulta de revocatoria de autoridades locales electas.<sup>7</sup>

En esta suerte de lotería electoral, los alcaldes son elegidos con porcentajes muy pequeños de votación y, normalmente, con mínimas diferencias, casi aleatorias, entre el primero y el segundo. Los alcaldes así elegidos —sin exigencias de organizaciones políticas de soporte, con votación mínima, expresivos en muchos casos de conflictos no resueltos en la sociedad— cuentan con inmediata mayoría absoluta en el Concejo Municipal,<sup>8</sup> y, por lo tanto, no están tampoco, en el ejercicio de su función, obligados a concertar con sus cercanos oponentes para tomar decisiones. Todo o nada. Se gana o se desaparece. Esta enorme concentración de decisión en el ganador<sup>9</sup> es también tentadora para la propia lista de regidores que entra en mayoría más

7. Existen pocos estudios de caso sobre la alta conflictividad que existe en pequeños distritos. El caso de Amantani ha sido estudiado por Jorge Gascón y su libro está en prensa.
8. La norma al respecto viene de tiempo: la lista ganadora ocupa el 50% más 1 de los cargos de regidores y el resto se distribuye por cifra repartidora. En las últimas elecciones, una interpretación particular de ello llevó a la Oficina Nacional de Procesos Electorales a que, en el cálculo de regidores de minoría por cifra repartidora, se incluyera también a la lista ganadora, con lo que esta obtenía, además del 50% más 1, por lo menos una regiduría más. En el caso de la Municipalidad Provincial de Ilave antes referido, el alcalde había sido elegido por el 21,65% de los votos válidos —aproximadamente el 17% del padrón de electores—, pero habían ingresado seis regidores de su lista sobre un total de nueve de la provincia —es decir, estos seis regidores representaban el 66% del Concejo.
9. Incluso la nueva Ley Orgánica de Municipalidades incrementa el peso del alcalde respecto de la anterior en la medida en que le otorga toda facultad y reduce las funciones del Concejo a su mínima expresión. Quizás la función principal que le queda al Concejo es declarar la vacancia del alcalde —y no pocos Concejos lo intentan—.

que absoluta; más de un teniente alcalde —como en el caso de Ilave— promueve la vacancia del titular.

Un problema adicional asociado a la aparición de movimientos independientes en las competencias electorales es que los alcaldes electos no se encuentran articulados a las redes de formación de personal político y de circulación de información que constituyen los partidos políticos nexos, además, en un sistema democrático, entre la representación parlamentaria nacional y los electos locales. Así, los representantes en el Congreso de la República legislan sobre los gobiernos locales sin que en sus referentes de decisión se cuente la realidad de los municipios, al mismo tiempo que no cuentan con canales orgánicos para capacitar a los alcaldes y regidores en los cambios que provocan en la legislación.

Aislados y fragmentados, los alcaldes cuentan solamente con circuitos locales de información, precisamente en un momento de intensa modificación institucional —nuevas leyes en torno de derechos de participación, directivas sobre elaboración de presupuestos participativos, modalidades de transferencia de competencias, etc.—, o con modelos de gestiones anteriores que ahora, con nuevas funciones y nuevas obligaciones, no son útiles.

### ***Cambios en la relación de los gobiernos locales con la ciudadanía: participación ciudadana***

Simultáneamente a este proceso de incremento del marco de atribuciones y presupuestos de los gobiernos locales, y de debilitamiento y hasta personalización de las organizaciones políticas a cargo de ellos, nuevas leyes han ido ampliando los derechos de participación de los ciudadanos en las municipalidades y han restringido la discrecionalidad de los alcaldes.

En primer lugar, las autoridades municipales son susceptibles de ser revocadas a los dos años de iniciado su mandato. La ley de derechos de participación y control ciudadanos de 1994 establece el derecho de los ciudadanos a revocar las autoridades municipales electas. Hasta la fecha, se han realizado dos consultas de revocatoria —1997 y 2001— y está en marcha una tercera que se realizará en octubre de 2004. De uno a otro proceso, el número de solicitudes de revocatoria que cuenta con el respaldo de las firmas que manda la ley se ha incrementado: en 1997, se realizaron procesos de consulta en una provincia y 61 distritos; en 2001, el número de distritos con procesos de revocatoria se incrementó a 171 y se consultó también en

una provincia. Para el proceso de 2004, están previstos 194 distritos y dos provincias.

Según la ley, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) debe convocar una consulta de revocatoria de autoridad si lo solicitan cuando menos el 25% de los electores hasta un máximo de 400 mil firmas; la revocatoria tendrá efecto si un número de ciudadanos equivalente al 50% más 1 del padrón de electores se pronuncia a favor. La Comisión de Descentralización del Congreso considera un nuevo proyecto de ley en el que, aparentemente para alentar a los ciudadanos a vigilar a sus autoridades y facilitar su participación, estos dos topes se reducirían.

La práctica de la ley muestra hasta ahora que, salvo raras excepciones, solamente pequeñas circunscripciones logran el 25% de firmas. En 1997, la circunscripción más grande en proceso de revocatoria fue el distrito de José Luis Bustamante y Rivero en Arequipa, con 79 500 habitantes —según proyecciones del INEI—, aunque fue un caso excepcional; en 2001, fue la provincia de Padre Abad en Ucayali con 38 mil habitantes. Este año será el distrito de La Unión en Piura —27 600 habitantes—. En los tres años, el tamaño promedio fue, respectivamente, 5 640, 4 700 y 3 200 habitantes. En la mayoría de distritos, hoy en día, los alcaldes han sido electos con menos votos de los que requiere una solicitud de revocatoria.

La segunda valla, el 50% de los electores, es más difícil de superar. De los 166 alcaldes en consulta de revocatoria en el proceso de 2001, solamente resultaron revocados once —el 6%—; sobre 462 regidores se revocaron 27 —el 5,8%—. Bajar la primera valla, la del 25% de firmas, podría llevar a un incremento de solicitudes e iniciar procesos muy desgastantes para los alcaldes, y con pocas probabilidades de éxito.<sup>10</sup> Bajar la segunda valla, la del 50% de electores, es peligroso. En el proceso de revocatorias de 1997, el JNE interpretó la norma en el sentido de que bastaba el 50% más 1 de los votos válidos —no de los electores—; aquella vez fueron revocados el 69% de alcaldes y el 72% de regidores en consulta. La explicación de esta abismal diferencia entre uno y otro proceso podría residir en el hecho de que quienes

10. Al 12 de febrero de 2004, a pocas semanas de la fecha límite para la entrega de solicitudes de revocatoria, la ONPE había vendido 480 kit de firmas para ese fin; es decir, en casi la cuarta parte de los distritos y provincias del país, grupos opositores a los alcaldes electos hacían campañas de recolección de firmas, lo que probablemente obligaba a los alcaldes a hacer campaña en sentido contrario. En 2005 tendremos un nuevo proceso de revocatorias.

votan en un proceso de revocatoria —que no es obligatorio— son quienes están convencidos de que se debe remover a la autoridad, mientras que quienes están a favor o son indiferentes, o no se toman el trabajo de asistir a las urnas. Bajar ambas vallas puede introducir una enorme inestabilidad en los gobiernos locales.

Pero otra vertiente de participación ciudadana, la que fue desarrollándose por iniciativa de algunos alcaldes y que analizamos antes, es ahora también parte del marco legal de los municipios. La rica y variada experiencia autogenerada de gobiernos locales participacionistas ha sido recogida y formalizada —y, por ello, también restringida— en la nueva Ley Orgánica de Municipalidades. En la actualidad, todos los gobiernos locales están obligados a constituir unos Consejos de Concertación Local (CCL) en donde participan, al lado del Concejo Municipal de Regidores, representantes de organizaciones de la sociedad civil local.<sup>11</sup> Dichos CCL tienen como finalidad elaborar un plan de desarrollo estratégico de la localidad y proponer el Presupuesto Participativo anual, el que, a su vez, debe ser organizado convocando a las más diversas organizaciones sociales.

Según la ley —extremadamente reglamentarista— solamente pueden ser elegidos miembros de un CCL las organizaciones sociales inscritas en los registros públicos y con más de tres años de antigüedad; son los representantes legales de este conjunto institucional formal, además, quienes son los electores. Frente a lo que fueron las experiencias de concertación y participación ciudadana donde eran convocadas todas las instituciones, la ley es extremadamente restrictiva. La escasa representatividad de estos CCL no se justifica tampoco por un avance en el peso de sus decisiones: a pesar del complicado proceso para su elección, sus acuerdos no son vinculantes sino solo propositivos.

La ley, por otro lado, establece también la formación de unas Juntas de Delegados Vecinal Comunales que, entre otras funciones menores, fijan los criterios de distribución del presupuesto participativo. Estas Juntas de Delegados no tienen restricciones de formalidad ni de número de miembros;

11. El número de organizaciones de la sociedad civil equivale al 40% del número de regidores en los CCL distritales y al 40% del número de la suma de alcaldes distritales y regidores en los CCL provinciales. En distritos pequeños, de menos de diez mil personas, el Concejo Municipal se forma con cinco regidores. Así, la complicada legislación de CCL sirve para elegir dos representantes.

pueden ser muy amplias, muy representativas, pero su reconocimiento es discrecional del Concejo. Para las directivas elaboradas por el Ministerio de Economía y Finanzas para la elaboración de los presupuestos participativos, el referente parece ser este tipo de Juntas, de representación muy amplia y numerosa, y no los CCL, que tienen por ley esa función. La legislación, en algún momento, deberá volverse consistente, quizás no con la realidad, pero por lo menos consigo misma.

Alcaldes que han implementado antes procesos participativos autónomos encuentran el marco legal extremadamente restrictivo; algunos optan por forzarlo incorporando más organizaciones sociales, lo que altera la proporcionalidad que manda la ley, y eliminando la restricción de la formalidad de inscripción en registros públicos. Al actuar de este modo convierten sus consejos en altamente participativos, pero no cuentan con el reconocimiento de la ONPE que debe, por ley, supervisar los procesos electorales de los CCL. Con el mismo resultado, representativo pero no legal, otros alcaldes buscan hacer consistente los CCL con las Juntas de Delegados Vecinal Comunales. De esta forma, los CCL devienen una suerte de directiva o de representantes máximos de las juntas participativas y el sistema se hace consistente; pero, para ello, deben incumplir las formas de elección previstas. La autonomía municipal es invocada en esos casos. Estos mecanismos pueden funcionar mientras opositores a los alcaldes no aprovechen esa no-legalidad como excusa y la población se sienta efectivamente representada en el mecanismo participativo imaginado.

Por el lado de la mayoría de alcaldes, que llegaron a la alcaldía con promesas de obras y esperan cumplirlas a su discreción, y que desconocen absolutamente cómo proceder para implementar procesos participativos, la legislación sobre los CCL y los presupuestos participativos puede resultar inmanejable; en algunos casos, incluso inaplicable: “no hay instituciones inscritas en registros públicos con tres años de antigüedad” —nos explicaba el alcalde de una pequeña provincia de Cajamarca—.

La nueva LOM ordena también que, por lo menos una vez al año, el alcalde debe convocar a los ciudadanos a una Asamblea de Rendición de Cuentas. Es difícil imaginar una Asamblea con cientos, eventualmente miles de participantes, donde un alcalde pueda presentar y discutir la corrección

en el uso de los fondos municipales, pero, de una u otra manera, los alcaldes deben arreglarse para hacerlo.<sup>12</sup>

***Incertidumbres de la descentralización:  
nuevas atribuciones de los gobiernos locales***

Un salto en las competencias de los gobiernos locales se ha producido, en el marco de un nuevo proceso de descentralización, con la nueva Ley Orgánica de Municipalidades promulgada en 2003. Como todo salto, tiene riesgos.

La ley incrementa aún más las atribuciones, pero, sobre todo, encarga a las municipalidades la gestión de las políticas sociales —los fondos de lucha contra la pobreza y la gestión de la educación y la salud básicas—. Si bien competencias educativas y de salud deberán ser transferidas dentro de algunos años, la Ley de Bases de Descentralización estableció que inmediatamente debía transferirse a las municipalidades la gestión de los fondos de lucha contra la pobreza: FONCODES y dos programas administrados por el Programa Nacional de Apoyo Alimentario —Comedores Populares y Programas Nutricionales—. La transferencia de competencias, según la Ley de Bases, debe realizarse por “acreditación”.

El año pasado (2003) el Consejo Nacional de Descentralización (CND) organizó un primer proceso de acreditación —antes de la dación de la ley—<sup>13</sup> para identificar un primer conjunto de municipalidades provinciales y distritales que recibirían la transferencia de los fondos de lucha contra la pobreza. Así, fueron identificadas 64 provincias —entre ellas la provincia de Huaraz— y 250 distritos habilitados para el proceso de transferencias de 2004.

Por descuido, por estrategia mediática, o por alguna razón poco sustentable, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) incorporó en los topes presupuestales de todos los municipios, acreditados o no, los montos que les corresponderían por fondos de políticas sociales y de hecho realizó la transferencia a sus cuentas. Con ello, el Gobierno podía mostrar que las transferencias a los gobiernos locales superaban ampliamente el 6% que

12. En llave, el conflicto se inició precisamente en una Asamblea de Rendición de Cuentas. En situaciones de conflicto previo, las asambleas puede ser muy difíciles de manejar

13. Recién el 8 de julio de 2004 se ha promulgado la Ley 28273, Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales.

manda la ley y se ubicaban en más del 8%. Sin embargo, hacia abril de 2004, los alcaldes de las circunscripciones no acreditadas fueron informados que debían retransferir al Ministerio de Desarrollo Social dichos fondos, pues no estaban autorizados a ejecutarlos.<sup>14</sup> Este hecho ha creado un enorme malestar, particularmente en los alcaldes que efectivamente habían convocado a las organizaciones sociales de sus circunscripciones para preparar sus presupuestos participativos y que habían informado a sus poblaciones sobre los topes presupuestales ampliados por la transferencia de fondos que había calculado el MEF. Muchos señalan que están siendo cuestionados por no operar esos presupuestos de la manera que se comprometieron en el proceso participativo: todos deben dar explicaciones tan confusas como la situación que se ha creado.

Pero la situación en las municipalidades acreditadas, finalmente, tampoco es mejor. El plan de transferencias a este grupo de municipalidades, probablemente en un afán de control sobre eventuales comportamientos erráticos de los alcaldes, se imaginó prácticamente como la reproducción a escala municipal del mismo sistema de gestión de los fondos sociales nacionales; ello genera, por supuesto, una alta ineficiencia: reproducir en pequeña escala las mismas funciones y personal que en una escala nacional. La sospecha sobre los municipios no era, en principio, fundada en nada: las municipalidades, todas, manejan fondos de apoyo alimentario a través de los programas de Vaso de Leche y, por supuesto, fondos de inversión en pequeñas obras como FONCODES.

Muy rápidamente, apareció el problema de que el mecanismo de gestión de los fondos incrementa sustantivamente los requerimientos de personal de los municipios y ellos no cuentan con los recursos suficientes para satisfacer dichos requerimientos. La respuesta del Gobierno de que pueden utilizar dinero de los fondos transferidos para contratar personal llevaría a disminuir la cantidad de alimentos. Al final, ante la parálisis de todo el pro-

14. Una disposición complementaria de la Ley de Presupuesto, probablemente no observada por los congresistas, permitía esta extraña triangulación según la cual, el MEF transfiere los fondos a las cuentas pero no autoriza su ejecución —lo que es discutible en el marco de autonomía de los gobiernos locales— hasta la autorización —acreditación y contrato de gestión suscrito— del CND y, en caso contrario, obliga a que sean retransferidas. Cerca de 1 600 gobiernos locales han debido procesar este extraño movimiento de fondos.

ceso, también las municipalidades acreditadas para manejar los programas han terminado retransfiriendo los fondos y su gestión al Gobierno central.

Pero, con más recursos y más atribuciones, con más gente y listas compitiendo por controlarlos, los gobiernos locales devienen también más “sospechosos” de actuar incorrectamente. El proceso de descentralización, sin embargo, no ha considerado que hoy existen cerca de dos mil unidades descentralizadas de ejecución presupuestal —entre gobiernos locales y regionales— y que el Estado debe estar en condiciones de asegurar a la ciudadanía que sus impuestos son correctamente utilizados. La Contraloría General de la República no ha incrementado su capacidad de control al ritmo de la descentralización y se encuentra totalmente desbordada por solicitudes de pobladores que exigen que se investigue a sus alcaldes. También el caso de Ilave ilustra sobre ello: tras un mes de conflicto abierto con acusaciones de corrupción, la Contraloría no había podido iniciar una investigación; no cuenta con personal —aún no lo ha hecho; aún no sabemos si el alcalde asesinado era o no corrupto—.

#### ALGUNAS NOTAS FINALES

Ni todos los alcaldes están en conflicto, ni todos buscan subirse las remuneraciones o beneficiarse privadamente, ni todos los opositores quieren revocarlos, ni la mayoría de electores vota en blanco o vicia su voto. Pero instituciones muy sólidas como los gobiernos locales vienen siendo objeto de muchos cambios, muy acelerados, donde se cruzan un entusiasmo municipalista —que reconcentra decisiones en el alcalde frente a su Concejo e incrementa atribuciones y presupuestos sin alterar consistentemente el resto del aparato público— y un entusiasmo por el hecho de que la ciudadanía sea más libre de construir nuevas listas electorales, pueda revocar más fácilmente alcaldes y cuente con más ámbitos de participación que limiten la discrecionalidad del alcalde y su Concejo.

Algunos alcaldes logran manejarse bien en estas aguas removidas; otros, probablemente, esperan que pase el temporal relativamente paralizados —o esperan que se acabe sin mayores conflictos su periodo de gobierno—. Otros alcaldes no pueden contener el conflicto y, en muchos casos, se desata la violencia.

Si, por un lado, varias de las normas avanzan consistentemente en un proceso de consolidación de órganos de gobierno democrático iniciado en

la década de 1960 y profundizado en los años ochenta, y muchas de las normas participacionistas efectivamente pueden suscitar estrategias de gestión local que avancen hacia una cultura de decisiones institucionales frente a la predominante práctica, legitimada por la población, de mostrar obras para conseguir adhesiones, son, por otro lado, extremadamente débiles —y la legislación los debilita más— los marcos institucionales de elaboración política. Las organizaciones sociales, el sustento de la participación, también son débiles; la vida local, más allá de fantasías metropolitanas sobre la armonía de las sociedades sin problemas de tráfico, de multitudes o de contaminación, es conflictiva y nada colabora al procesamiento de conflictos.<sup>15</sup> Los ciudadanos, acaso, son menos participativos que lo que las leyes suponen; asisten poco a reuniones de una junta vecinal, o de una organización campesina, y las dirigencias devienen poco representativas. Recuperar la política, más que la metodología, de la participación ciudadana —eliminando restricciones reglamentaristas sobre leyes que se aplican en realidades extraordinariamente diversas y dejan en la ilegalidad a todos— y permitir las iniciativas de gestión de políticas —pero rediseñando los órganos de control— constituyen dos mecanismos que podrían contribuir, más que cambios desestabilizadores, a que las poblaciones locales tomen decisiones sobre cómo quieren que sea el gobierno que decide sobre su calidad de vida y puedan ser, además, responsables del voto que emiten.

#### BIBLIOGRAFÍA

- DEGREGORI, Carlos Iván, José CORONEL y Ponciano DEL PINO  
1998 *Gobiernos locales, ciudadanía y democracia. Los casos de Huanta y Huamanga*. Lima: IDL.
- DÍEZ HURTADO, Alejandro  
1994 “Ahora los ponchos son de lana sintética: transformaciones sociales en la sierra de Piura, 1970-1990”. En: C. I. Degregori, J. Escobal y B. Marticorena (eds.), *Perú: el problema agrario en debate - SEPIA V*. Lima: SEPIA.

15. Particularmente no colaboran los órganos del Estado encargados de ello: ni la justicia, ni las instituciones de la administración pública; los conflictos por tierras, por derechos que no están claros, se empantanar desgarrando tejidos sociales sin que nadie entienda y asuma que debe actuar.

- 1999 “Diversidades, alternativas y ambigüedades: Instituciones, comportamientos y mentalidades en la sociedad rural”. En: V. Agreda, A. Díez y M. Glave (eds.), *El problema agrario en debate - SEPIA VII*. Lima: SEPIA, ITDG, Asociación Arariwa y SOS Faim.
- GASCÓN, Jorge  
2005 *Gringos como en sueños. Diferenciación y conflicto campesino en los Andes peruanos ante el desarrollo del turismo*. Lima: IEP.
- GUERRERO, Juan Carlos  
2002 “Las guerras del Tulumayo y las transformaciones del poder local en el marco de la guerra contrasubversiva en Concepción, Junín”. En: M. Pulgar-Vidal, E. Zegarra, J. Urrutia (eds.), *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA IX*. Lima : SEPIA, CIES, CARE y Oxfam.
- MEJÍA, Carlos y Carlos VARGAS  
1997 “Con la Iglesia no me meto... Relaciones de poder y nuevos liderazgos en Huari”. En: E. Gonzáles de Olarte, B. Revesz, M. Tapia (eds.), *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA VI*. Lima: SEPIA.
- MONGE, Carlos  
1997 “El comportamiento electoral de la población rural peruana”. En: E. Gonzáles de Olarte, B. Revesz, M. Tapia (eds.), *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA VI*. Lima: SEPIA.
- QUINTÍN, Pedro  
1994 “Continuidad y recomposición del poder local en un distrito andino: Ocongate, Cusco”. En: C. I. Degregori, J. Escobal y B. Marticorena (eds.), *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA V*. Lima: SEPIA.
- URRUTIA, Jaime  
2002 “Espacio, poder y mercado: Preguntas actuales para una vieja agenda”. En: M. Pulgar-Vidal, E. Zegarra, J. Urrutia, editores - *SEPIA IX. Perú: El problema agrario en debate*. Lima: SEPIA, CIES, CARE y Oxfam.

*¿Qué es democracia?  
El uso de los conceptos “pueblo” y  
“democracia” en los discursos políticos peruanos<sup>1</sup>*

RAÚL HERNÁNDEZ ASENSIO

Este artículo busca explorar significado de dos categorías utilizadas frecuentemente en el campo de la política, “pueblo” y “democracia”, durante los años 2000, 2001 y 2002. Son años de intensa actividad política. Tras la huida de Alberto Fujimori se institucionaliza un discurso que insiste en la ruptura, en el inicio de una nueva etapa en la historia nacional. Se habla de una nueva oportunidad para comenzar desde el principio y sentar las bases de un nuevo pacto republicano.<sup>2</sup> En esta coyuntura, los debates políticos trascienden el ámbito de discusión académica para involucrar a amplios sectores de

- 
1. Para la realización de este estudio nos basamos en diversos trabajos realizados por el Instituto de Estudios Peruanos en los últimos años. Se han utilizado tanto resultados de encuestas, publicados en su mayoría, como grabaciones de grupos de discusión. En algunas ocasiones, estos grupos fueron desarrollados por el autor y, en otras, por otros investigadores. Cada grupo estaba orientado a un proyecto concreto, no relacionado con este trabajo. La investigación posterior se realizó teniendo como objetivo su presentación como tesis de maestría en la Universidad Andina Simón Bolívar (Quito, Ecuador). El artículo que se presenta aquí es un extracto de algunos de los argumentos centrales de esta tesis.
  2. La valoración del peso relativo de los factores interno y externo en la caída de Alberto Fujimori es tema de controversia. Por una parte, el discurso oficial, emitido tanto por el gobierno de Valentín Paniagua como por el de Alejandro Toledo, ha insistido en el carácter popular del proceso de “recuperación de la democracia”. En el ámbito académico, sin embargo, diversos autores han señalado el carácter decisivo de la presión norteamericana. Esta presión habría sido especialmente fuerte tras quedar demostrada, en el mes de agosto, la participación de Vladimiro Montesinos en determinados negocios de contrabando de armas con destino a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Estos temas son tratados en Marcus-Delgado y Tanaka (2001) y en Cotler y Grompone (2000).



la población hasta ese momento, aparentemente, poco interesados en estos temas.

La “efervescencia democrática” de estos años supone una oportunidad para estudiar las modalidades no convencionales de hacer y sentir la política. Forzada por una coyuntura en ocasiones acelerada, la sociedad peruana, en su heterogénea composición, se ve enfrentada a cuestiones de fondo. Se debate la relación entre democracia y dictadura, entre centralismo y descentralización. El mismo pacto político que sustenta la nación parece estar en debate. Muchos de estos debates se desarrollan en el más alto nivel, en el Congreso de la República, en las universidades y en los centros especializados en el estudio de las ciencias sociales. Sin embargo, también trascienden a otros espacios, en Lima y en las provincias del interior del país. La incorporación de los sectores populares al debate político nacional, algo poco frecuente en la historia peruana, es lo que hace interesante el estudio de estos años pasados. Fuera de Lima y de los centros de producción del conocimiento, las polémicas y los discursos tienen coordenadas diferentes. Los conceptos clave y las ideas son reinterpretados conforme a lógicas peculiares, asumidos de manera polivalente y heterogénea, según situaciones particulares e intereses concretos. En torno de estas cuestiones gira nuestro trabajo.

#### EL DISCURSO ANTAGÓNICO: DE ANTIOLIGÁRQUICOS A ANTIPOLÍTICOS

En Perú, el significado del concepto “pueblo” está ligado de manera inseparable a la noción de Estado. Durante el siglo XX, la sociedad peruana se transforma. Grandes movimientos internos de población caracterizan esta etapa, junto con el progresivo auge de los sectores medios y populares. En el plano intelectual, durante las décadas de 1930 y 1940, coincidiendo con estas transformaciones, se desarrollan discursos que resaltan la importancia del papel del Estado como elemento rector y ordenador de la vida nacional. Pese a sus diferencias, las nuevas corrientes de pensamiento parten de un diagnóstico compartido de la realidad peruana: una sociedad dividida, fragmentada, en la cual un pequeño grupo social, la oligarquía, explota y margina al resto de la población. La oligarquía contra el pueblo. José Carlos Mariátegui y Víctor Raúl Haya de la Torre son los pensadores más significativos de esta corriente. Para los dos, la solución a los problemas del país pasa por recrear la nación peruana a partir de las mayorías excluidas. El elemento clave para esta transformación es el Estado. En este punto, su pensamiento coinci-

de con los proyectos estructuradores que, por entonces, se desarrollan en muchos países de América Latina. En todos los casos, se trataba de utilizar el Estado como herramienta de transformación, desarrollando políticas que arbitraran las relaciones entre los diferentes grupos sociales.

Los discursos reformistas refuerzan el papel protagonista del Estado en la vida política, social y económica a peruana. Este papel se legitima desde un discurso antioligárquico que tiene como eje el concepto “pueblo”. El pensamiento reformista tiene su punto de articulación en grupos sociales bastante específicos: una incipiente clase media, muchas veces procedente del interior del país, y vinculada a la administración estatal. Sin embargo, con el paso del tiempo, el núcleo de estos discursos, el razonamiento lógico y la visión del país que los sustentaban fueron haciéndose más populares hasta ser asumidos por una parte mayoritaria de la población. Paulatinamente fueron trascendiendo a los sectores urbanos marginales y rurales. Como resultado de ello, desde mediados de siglo, el conjunto de la población cifra sus esperanzas de mejora social y económica en la intervención del Estado.

Ni el mariateguismo ni el aprismo llegan al poder durante la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, muchas de sus ideas son asumidas por gobernantes reformistas, en ocasiones provenientes de otros sectores sociales, alejados del socialismo que había nutrido en un principio los proyectos reformistas. Se desarrollan en el Perú, como en otras partes de América, ideologías modernizadoras que pueden ser tanto autoritarias como democráticas. Como elemento común, todas ellas adoptan una retórica antioligárquica y estatista. El Estado se convierte en la clave de la vida económica y social del país. Para hacer frente a los desafíos políticos lanzados desde los sectores emergentes, se consolida un modelo de integración social caracterizado por el desarrollo de medidas distributivas amparadas por el Estado. El Estado asume un papel rector en el diseño de la sociedad peruana contemporánea. Este fenómeno ocurre en casi todos los países de América Latina, pero quizás el Perú sea un caso extremo, por lo arraigado de la vinculación entre el Estado y la idea de pueblo. Hasta finales del siglo XX, el Estado es visto —y gusta presentarse— como un aliado de los sectores populares frente a los abusos de las élites tradicionales.

La población, en toda la escala social, cifra sus esperanzas de mejora en la intervención de un Estado que carece, en el corto plazo, de la capacidad necesaria para promover cambios sustantivos en muchas regiones del interior del país. Se configura, entonces, un eje de tensión a partir del gradiente

entre las expectativas populares acerca del papel del Estado y su capacidad real —muy reducida— para intervenir en amplias zonas del Perú. Desde mediados de la década de 1960, la reforma agraria y el desarrollo de movimientos urbanos y rurales más radicales llevan el modelo hasta sus límites. El equilibrio entre las presiones sociales de los sectores emergentes y la capacidad del Estado para integrar a estos sectores, mediante políticas basadas en el reconocimiento progresivo de derechos políticos, sociales y económicos, se quiebra. Las invasiones de tierras y el desarrollo de un cordón de barriadas marginales, desde la década de 1960, cambian la fisonomía de Lima y, junto con ella, la fisonomía del Estado peruano. La inestabilidad política marca esta etapa de la historia de Perú.

Un elemento clave para entender el Perú actual radica en la experiencia del denominado Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada —el gobierno nacionalista progresista que el general Juan Velasco Alvarado dirige entre 1968 y 1975—. El gobierno de Velasco Alvarado y su retórica revolucionaria suponen el cenit de los discursos estatistas que, en este momento, se traducen de manera definitiva en un impulso transformador. Supone también el cenit de los discursos antioligárquicos desarrollados desde la década de 1930. La ecuación introducida por Mariátegui y Haya de la Torre alcanza con Velasco su forma clásica: el Estado, aliado a los sectores populares, se enfrenta a los grupos oligárquicos. Durante el gobierno militar, el discurso antioligárquico acentúa la desconfianza de la sociedad frente a los sectores privilegiados —sean estos de naturaleza oligárquica o política—. De la revolución velasquista surge una sociedad que ya no es tradicional, pero tampoco es moderna. Surge una sociedad quebrada, con actores muy diversos y escasamente articulados entre sí.

Desde la década de 1970, se observa en el Perú una creciente disociación entre la realidad y los discursos políticos que buscan interpretarla. Aunque gran parte de los grupos de poder tradicionales desaparecen como referente de poder social y político, persiste la imagen de un país dividido en el cual una minoría explota y margina a la mayor parte de la población. Encontramos, en el Perú, la paradoja de una ideología antioligárquica muy extendida que se proyecta sobre una sociedad en la cual los grupos de poder son muy frágiles y tienen grandes problemas para perpetuarse y consolidar proyectos políticos.

En 1990, la aparición de Alberto Fujimori altera muchos de los sentidos comunes compartidos hasta ese momento por gran parte de la población

peruana. Por supuesto, no se trata de un cambio repentino, resultado de la acción de un solo individuo. Algunos indicios señalan el final de un ciclo político basado en la confianza en el Estado como motor del desarrollo. Esta transformación se produce, en la esfera de los discursos, aprovechando la estructura dicotómica preexistente. Fujimori legitima su presencia en el gobierno como el triunfo definitivo del pueblo sobre los grupos tradicionales de poder. Solamente que ahora, en lugar de oligarquía, se habla de la “clase política” como enemiga del desarrollo del pueblo. La clase política sustituye a la oligarquía como categoría opuesta al pueblo, responsable del atraso del país. Lo paradójico es que este nuevo discurso va unido a una práctica liberal de reducción del poder del Estado. Así, se utilizan las estructuras discursivas de los antiguos discursos reformistas —la dicotomía esencial pueblo/enemigos del pueblo— para defender un modelo de organización social opuesto al estatismo que, durante la mayor parte del siglo XX, había predominado tanto a la izquierda como a la derecha del espectro político.

Este es el contexto discursivo en el cual se desarrolla el periodo de “efervescencia democrática” objeto de nuestro estudio. En este panorama, la cultura política popular evidencia rupturas, pero también continuidades significativas. El discurso de Fujimori, pretendidamente popular —es decir, articulado a partir del pueblo— es asumido de manera desigual. Como se verá a continuación, no siempre las palabras significan lo mismo.

#### EL CONCEPTO “PUEBLO”: UNA SOCIEDAD ESCINDIDA

¿Cómo evolucionan los discursos en el contexto post Fujimori? ¿Cómo se traduce en la actualidad el discurso dicotómico desarrollado durante el siglo XX? En primer lugar, existe en el país una sensación general de crisis, que se arrastra desde décadas atrás. La sensación de abandono por parte del Estado y una pobreza casi universalmente extendida son dos elementos que aparecen en todos los discursos. Abandono y pobreza. El espacio social se percibe como un escenario conflictivo con líneas de tensión permanentes y actores en constante pugna. Esto se traduce en la existencia de dos categorías que dividen a la población peruana: el pueblo y los “poderosos”. Se trata, a un tiempo, de categorías complementarias y antagónicas. Aún hoy, como hace más de cincuenta años, esta división sigue siendo el núcleo de las representaciones políticas de los sectores populares.

El esquema dual de representación de la sociedad hace recordar a la situación existente en Europa en los momentos inmediatamente anteriores a las transformaciones políticas resultado de la Revolución Industrial. Según E. P. Thompson y Eric Hobsbawm, la oposición entre patricios y plebeyos es el elemento central de la primitiva cultura política inglesa. Durante los siglos XVIII y XIX, esta oposición aparece en muchos planos, incluido el legal. Pero es especialmente evidente en los discursos emitidos por el sector popular durante las épocas de crisis económica o alimenticia.<sup>3</sup> La dualidad en las representaciones sociales es un rasgo común a muchas sociedades premodernas, o no del todo modernas, o conflictivamente modernas, como se las quiera denominar, en las que los lazos tradicionales se encuentran en proceso de disolución. La evidencia del cambio en las estructuras tradicionales —y de la movilidad social que este hecho trae aparejado— exacerba la percepción de la diferencia. La existencia de grupos sociales diferentes ya no se interpreta como un elemento natural en el cual cada habitante o poblador encuentra su función. Los grupos sociales dejan de convivir —discursivamente— de una manera armónica, para convertirse en polos antagónicos.<sup>4</sup>

Este esquema es común a muchas experiencias históricas aunque existen también diferencias locales importantes. El actual contexto peruano no se puede equiparar con experiencias de hace cien o doscientos años. La propia historia del país, esbozada en las páginas anteriores, explica la peculiaridad de los actuales discursos políticos. Encontramos que se trata de un dualismo incompleto. Solamente uno de sus componentes, el pueblo, desarrolla una personalidad propia. La utilización del concepto “pueblo” es constante y reiterada, pero el grupo opuesto casi nunca recibe una denominación específica. Ya no se trata de la oligarquía, en el sentido clásico. En los espacios locales del interior del país, la desestructuración de los grupos tradicionales de poder es demasiado evidente como para permitir la perpetuación de este concepto, incluso en el plano discursivo. En el ámbito local, se utilizan palabras diversas para definir al conjunto de los poderosos, incluso términos vinculados anteriormente al concepto de oligarquía, como gamonales

3. Para el caso inglés, la bibliografía es muy conocida. Destacan los siguientes trabajos: Thompson (1996 y 1989) y Hobsbawm y Rudé (1978). Aunque menos conocido, otro libro reciente incide en el mismo tema: Reichardt (2002).

4. Un ejemplo sobre como se produce este cambio, se puede seguir paso a paso en Figes y Kolonitskii (2001).

o hacendados. Pero no existe un término unificador para definir a los poderosos, como ocurre con “pueblo” en el caso de los no poderosos. El término “oligarquía” solamente aparece cuando se trata de contraponer al pueblo, en su faceta regional, frente al grupo dirigente limeño. Tampoco el concepto de clase política como opuesto a pueblo, promocionado desde el gobierno durante la presidencia de Alberto Fujimori, aparece en todas las ocasiones. Al hablar del grupo antagónico que se opone al pueblo, se trata más de ideas que de términos concretos: los poderosos, el poder, los políticos, la gente de dinero, etc. Es un grupo definido en negativo, por su no pertenencia al pueblo, por unas prácticas, unos hábitos de comportamiento y consumo, y unos intereses distintos, e incluso opuestos, a los del pueblo.<sup>5</sup>

En el caso peruano solamente el pueblo habla. Desde el punto de vista de la autoadscripción no existe alternativa. Incluso personajes o formaciones que defienden programas netamente conservadores articulan sus discursos a partir del concepto “pueblo”.<sup>6</sup> Hablan, o pretenden hablar, en nombre del pueblo. Por esta razón, en términos políticos, la ecuación pueblo/poderosos casi siempre puede ser traducida por la dicotomía entre “nosotros, la gente como nosotros” y “los otros, los que no son como nosotros”. Su articulación centrípeta convierte al concepto “pueblo” en una categoría que por su capacidad inclusiva es muy dúctil. Cuando se trata de dotarlo de contenido específico, el eje de construcción del dualismo resulta móvil, dependiendo en cada momento del nudo argumental. Nosotros somos siempre el pueblo, mientras los otros son el no pueblo, el anti pueblo.<sup>7</sup>

5. En la Inglaterra del siglo XVIII, como en el resto de las sociedades europeas preindustriales, las denominaciones que caracterizaban a los diferentes estratos sociales eran asumidas de manera consciente por quienes integraban cada uno de estos grupos. Las categorías de análisis social respondían a principios culturales que habían llegado a ser sancionados jurídicamente. Como es obvio, eso no ocurre en el Perú del siglo XX.

6. Esto en lo que se refiere a los discursos políticos. La situación es diferente en aspectos de la vida cotidiana, donde los conceptos “pueblo” o “popular” tienen connotaciones diferentes.

7. Un ejemplo de cómo funciona esta ductilidad se puede encontrar analizando los discursos relativos a la descentralización. Aquí, la categoría “pueblo” tiene un componente espacial incorporado, aun cuando no siempre sea fácil discernir la geografía concreta de la inclusión. Partiendo del sujeto, por definición siempre perteneciente al pueblo, a la oposición entre poderosos locales y el pueblo local se superpone, sin solución de continuidad, la oposición entre un “nosotros” local y un los “otros” foráneo. Este deslizamiento de los campos semánticos per-

El concepto “pueblo” es la principal apelación legitimista dentro del lenguaje político peruano, muy por encima de otros términos referidos a la naturaleza política de la colectividad, como ciudadanía o democracia. La apelación al pueblo es el recurso obligado para legitimar cualquier posible argumento. Este es el único espacio conceptual desde el cual se pueden articular discursos legítimos. La comunidad política peruana no son los ciudadanos: es el pueblo. Cualquier reivindicación debe ser hecha en el nombre del pueblo. Cualquier política estatal debe estar encaminada explícitamente al bienestar del pueblo.

El arraigo del discurso dicotómico es notable. Su asunción por parte de la mayoría de la población se traduce en un problema de gobernabilidad que afecta al funcionamiento del sistema democrático. Apelando al discurso dicotómico, muchos peruanos de los sectores menos favorecidos señalan no sentirse representados de manera adecuada por sus autoridades. En los discursos reformistas del siglo XX, la oligarquía tenía el monopolio del poder político. Ahora no es la oligarquía, pero igualmente se insiste en la existencia de una élite que aleja a las grandes mayorías de ese mismo poder. La Tabla 1 recoge los resultados de una encuesta sobre las relaciones entre la población y el poder legislativo.<sup>8</sup> La mayor parte de los entrevistados considera que existen, en el Perú, grandes grupos de población sin representación adecuada en el Congreso. Esta percepción negativa aumenta en la medida en que se pregunta a los entrevistados por aquellos grupos a los cuales consideran que ellos mismos pertenecen. Menos de un diez por ciento de los participantes en el estudio considera que dentro del Congreso se encuentran adecuadamente representados los intereses de “las personas como yo”. Por el contrario, más de la mitad de los entrevistados señala que los intereses de los empresarios —con los que, evidentemente, no se identifica la inmensa mayoría de los entrevistados— sí se encuentran

mite codificar el problema del centralismo a partir de la oposición entre un “nosotros —los provincianos— el pueblo” y un “los otros —los limeños— los políticos”. Sobre este punto, un reciente estudio señala: “Las nociones sobre espacialidad a las que se ha hecho referencia deben ser entendidas como manifestaciones de geografías de inclusión, pertenencia, identificación y autopercepción en la lucha constante por la satisfacción de anhelos y necesidades más que como manifestaciones de geografías territoriales con fuertes elementos de continuidad y solidez” (Suma Ciudadana 2002: 62).

8. Suma Ciudadana (2002: 30).

adecuadamente representados. Ello configura una oposición “nosotros no / ellos sí” que no se restringe al campo de la política.

Tabla 1  
*¿Cree usted que en el actual Congreso  
están representados los intereses de....?*

	Sí (%)	No (%)
Todas las tendencias políticas	38	62
Los jóvenes	10	90
La clase media	28	72
Las personas como usted	9	92
Las provincias	16	84
Las comunidades indígenas	9	91
Los pobres	7	93
Las mujeres	18	82
Los empresarios	57	43
Los trabajadores	10	90

Fuente: Suma Ciudadana (2002)

La dialéctica pueblo / no pueblo ordena casi todos los discursos políticos, más allá de su orientación ideológica específica. Llama la atención la invisibilidad —discursiva— de la clase media. Incluso en ámbitos urbanos, este grupo desaparece en los discursos articulados por los grupos menos favorecidos. Sin perfiles propios ni presencia pública, la clase media queda subsumida dentro de alguno de los otros dos grupos. Históricamente, las clases medias peruanas tienen un grado muy alto de dependencia del Estado. Durante las décadas de 1980 y 1990, sufren un marcado proceso de contracción e, incluso, desintegración. El Estado era el principal empleador de los grupos profesionales urbanos, al mismo tiempo que subvencionaba servicios públicos y algunos productos de consumo. Las reformas económicas, las políticas de ajuste y el desmantelamiento progresivo de los servicios sociales patrocinados por el Estado afectan directamente a estos grupos. Amplios sectores ven disminuir su capacidad adquisitiva y pasan a identificarse con los grupos populares. El mobiliario doméstico y el urbano, la pauperización de los centros de comercio y diversión, y el paulatino deterioro del parque automotor son ejemplos cotidianos de este proceso de desintegración. Esta transforma-

ción se percibe en las representaciones sociales. Inmerso en estos procesos, el concepto “clase media” desaparece de la cultura popular.<sup>9</sup>

La complejidad del término “pueblo” no se agota en el terreno de la política. Sirve también para codificar otro tipo de experiencias cotidianas. La relación conflictiva pueblo / no pueblo va desde la política formal hasta elementos aparentemente tan lejanos como las patologías médicas, los lugares de diversión y las representaciones sociales ligadas a las prácticas deportivas.<sup>10</sup> Se trata de una tensión polimorfa y ambigua, con matices diversos y aristas contradictorias. Visto desde los sectores menos favorecidos, el poderoso bloquea las posibilidades de mejora social y económica del pueblo. Impide el pleno desenvolvimiento de sus potencialidades dificultando el desarrollo de sus tareas cotidianas e imponiendo leyes y normas sesgadas para perpetuar su situación de postración. Sin embargo, es también del “otro”, del no pueblo —en sus diversas modalidades: local, nacional o extranjero— de quien se espera la solución última a los problemas del pueblo; este no pueblo tiene en su mano esa posibilidad y, como se verá más adelante, en ocasiones también esa obligación. Se trata de oposiciones funcionales en las que los atributos de una y otra parte varían con frecuencia, incluso al interior de un mismo discurso individual. Únicamente la estructura dual, anclada en torno del concepto “pueblo”, permanece inalterable. Esta tensión ambigua y cambiante se refleja en los discursos de habitantes de un área marginal de Lima, que se recogen a continuación. Citamos dos testimonios

- 
9. En los últimos años, diversos trabajos académicos llaman la atención sobre lo que se denomina “nuevas clases medias”. En el ámbito académico, estos grupos emergentes han sido sujetos de teorías sociales —en ocasiones, transformadas en ideologías—. Pero, en el caso de los discursos políticos emanados desde los grupos menos favorecidos, las nuevas clases medias siguen siendo todavía parte del pueblo y no aparecen como un grupo con una personalidad política propia, capaz de subvertir la lectura dicotómica de la sociedad peruana. Su presencia en estos discursos políticos es reducida. Por proceder del mundo popular, estas nuevas clases medias, todavía no articulan discursos políticos específicos, o no lo hacen, al menos, con la suficiente intensidad como para trascender al resto de la sociedad. De la misma manera, no aparecen con personalidad propia en los discursos políticos de otros grupos sociales. Son registrados como modelos individuales exitosos, o como reflejo de procesos sociales que se intuyen, pero no se entienden bien, que no se sabe todavía catalogar.
10. Pueden encontrarse ejemplos sobre estas cuestiones en Cueto (2000), en Millones, Pandolfi y Vich (2002) y en Muñoz (2001).

recogidos el año 2001. En el primero de ellos, el “otro” aparece como enemigo del pueblo; en el segundo, como esperanza.

M: Pero una persona común y corriente, ¿qué hace? ¿Se calla o lo denuncia? ¿Qué hace?

P: A veces denuncia, pero sabe que pierde, no le dan cabida, no le dan interés, como que pareciera que las autoridades quisieran que las personas que no tengan autoridad, o sea, el pueblo, no sepan sus derechos. Quisieran que no sepan cuáles son las leyes, que no sepan cómo defenderse. Parece que ellos nomás quisieran saber cuáles son las leyes. Para que ellos, nomás, trabajen en eso.<sup>11</sup>

P: Yo quisiera que el gobierno nos ayude, porque prácticamente no hay trabajo acá. Ningún trabajo. Peor para las mujeres.

M: ¿Depende del gobierno, que dé trabajo?

P: Sí, porque el gobierno debería venir... Digamos, comparando al presidente señor Fujimori. Como él vendría a ver qué nos falta al pueblo pobre.<sup>12</sup>

#### LA DEMOCRACIA COMO PRÁCTICA COTIDIANA

El surgimiento de ideologías antiestadistas no supone la aparición de ideologías discursivamente antipopulares. Por el contrario, la categoría “pueblo” sigue siendo hegemónica dentro de los discursos políticos de los grupos menos favorecidos. En este contexto, ¿cómo entender la democracia? ¿Cómo entender la democracia en una coyuntura política en la cual el propio gobierno cifra su legitimidad en una pretendida “revolución democrática”?

El término “democracia” se escucha en los últimos años a lo largo de todo el Perú. Esta profusión en diversidad de escenarios plantea, sin embargo, un problema: ¿estamos hablando de lo mismo? ¿Estamos hablando el mismo lenguaje? Probablemente, la respuesta sea ambigua: sí y no. En las siguientes páginas trataremos de analizar cómo es entendida la palabra “democracia” en la práctica cotidiana y cuáles son sus diversos usos según las situaciones y las prácticas concretas. Contamos, para ello, con conversaciones y entrevistas realizadas en los últimos años en diversas regiones del Perú.

---

11. Grupo de discusión realizado en Lima con hombres de nivel socioeconómico bajo superior (octubre de 2001).

12. Grupo de discusión realizado en Huahuapuquio —Cangallo, Ayacucho— con mujeres (octubre de 2001).



El concepto “democracia” proviene del habla ilustrada. Su apropiación por parte de los sectores de niveles socioculturales bajos resulta problemática. Cuando se introduce el tema en estos ámbitos de debate, en la mayor parte de las ocasiones la respuesta viene precedida de unos segundos de embarazoso silencio. Este mismo fenómeno fue observado por Carrión, Tanaka y Zárate en un estudio realizado el año 1998.<sup>13</sup> En esa ocasión, se planteó una pregunta respecto de los significados del concepto “democracia” de manera abierta, sin la posibilidad de consultar una tarjeta con opciones de respuesta previamente diseñadas. El carácter urbano y letrado del término queda reflejado, en el volumen de respuestas obtenido, en la significativa ausencia de respuesta registrada en muchos casos. La Tabla 2 permite ver cómo los resultados en el número de respuestas perdidas se relacionan con la distancia del lugar de residencia del entrevistado respecto de los centros urbanos de producción del saber académico.

Tabla 2  
*En pocas palabras, ¿qué entiende por democracia?*

	No responde (%)
Lima	23,5
Resto urbano	24,7
Resto rural	57,8
<b>Total</b>	<b>34,0</b>

Fuente: Carrión, Tanaka y Zárate (1999)

El género es otra variable a tener en cuenta, aunque en este caso no contemos con datos estadísticos. Cierta diferencia entre las percepciones de hombres y mujeres se desprende de las conversaciones y grabaciones consultadas. Nuevamente, se trata de los silencios. El silencio es más prolongado en los ámbitos rurales y, sobre todo, entre las mujeres. La ausencia de respuesta es más notoria en estos casos. Esta circunstancia está relacionada con cierto sentimiento de vergüenza generado por la contradicción entre el alto grado de prestigio del término y las dificultades de asimilación que presenta. En los grupos de discusión, tras estos primeros momentos de silencio, las respuestas pocas veces fueron estructuradas. En alguna ocasión, los entrevista-

13. Carrión, Tanaka y Zárate (1999).

dos expresaron abiertamente su ignorancia al respecto. La siguiente cita fue recogida en la comunidad de Huahuapuquio. Se trata de una pequeña población ubicada en el departamento montañoso de Ayacucho.

M: ¿Ustedes saben qué significa democracia?

P: Democracia es... Este...

M: ¿Tú sabes, Cristina? ¿Martha, Sonia? ¿Saben qué significa democracia? ¿Han escuchado esa palabra?

P: Sí.

P: Sí he escuchado en muchas oportunidades, pero no me entra, no me queda.

P: Que no entendemos qué quiere decir la palabra democracia.<sup>14</sup>

Esta dificultad para verbalizar el sentido otorgado al término “democracia” en claves que podríamos denominar políticas no significa que no sea utilizado, se lo ignore o no existan en torno de él una serie de representaciones e interpretaciones. Se trata, como hemos señalado, de un término de prestigio. En muy pocas ocasiones se expresan opiniones formalmente antidemocráticas. Aun en el contexto autoritario de la década de 1990, la democracia sigue siendo el sistema de gobierno preferido.<sup>15</sup> Sin embargo, la adopción del término “democracia” dentro de la nomenclatura política popular, urbana y rural introduce variaciones inéditas y muchas veces sorprendentes. Un primer acercamiento, basado en encuestas de opinión, pone de manifiesto las distintas posibilidades y su recepción por parte de la ciudadanía. La Tabla 3 recoge los resultados de tres encuestas sucesivas realizadas entre los años 1998 y 2001. En ellas se presentan cuestiones relativas a la democracia y a la penetración de los valores democráticos en la población peruana. Se pregunta, también, qué era lo que entendían los entrevistados por democracia.

Las respuestas permiten observar el predominio de la noción “liberal” de democracia sobre las nociones “social”, “republicana” y “popular”. Esta es una primera pista sobre el significado que el concepto “democracia” tiene en estos sectores. Democracia se relaciona con el respeto de los derechos

14. Grupo de discusión realizado en Huahuapuquio—Cangallo, Ayacucho— con mujeres (octubre de 2001).

15. En tres encuestas sucesivas realizadas entre 1998 y el año 2001, un porcentaje cercano al sesenta por ciento de los encuestados señaló que “la democracia es preferible a cualquier otro tipo de gobierno”. Véase Tanaka y Zárate (2002: 17).



individuales. Sin embargo, el tema es más complejo. En el caso que comentamos, la pregunta se realiza con la ayuda de una tarjeta, con las respuestas ya redactadas. Esta práctica limita el margen de respuestas posibles. La presencia en los enunciados de términos políticos abstractos hace sospechar que, en ocasiones, se haya forzado una respuesta al azar por parte de los entrevistados. Cuando las condiciones son distintas y los discursos pueden desarrollarse de manera directa, sin estos constreñimientos, la diversidad de respuestas es mayor.

Tabla 3  
*¿Cuál de los siguientes significados de democracia le parece el más importante (%)?*

	1998	1999	2001
El respeto a los derechos de la persona	48,7	42,6	42,3
La igualdad y la justicia social	24,6	25,8	26,9
El respeto a las leyes y la constitución	15,9	18,6	22,3
El gobierno de la mayoría	4,9	5,3	4,4
No sabe / no contesta	6,0	8,6	4,3

Fuente: Tanaka y Zárate (2002)

Cuando la pregunta sobre el significado de la democracia se plantea sin tarjeta de opciones preestablecidas, Carrión, Tanaka y Zárate (1999) registran hasta treinta y seis respuestas distintas. Esto significa que, de diversas maneras, el término es reconocido por un amplio sector de la sociedad peruana, aunque de una forma confusa y muchas veces intuitiva. Se trata de una palabra con alto contenido emocional, cuyo sentido, dada la reiteración constante en los medios de comunicación y en los discursos políticos oficiales, se relaciona con nociones de bienestar y mejora. Democracia es el gobierno del pueblo o, mejor dicho, aquel sistema de gobierno que favorece al “pueblo”, entendido tal como se definía en el apartado anterior: “la gente como nosotros”. Podemos encontrar esta percepción tanto en los sectores menos favorecidos de los ámbitos rurales y urbanos, como en élites locales de regiones alejadas de Lima. Este último es el caso de un grupo de discusión realizado en Juanjuí, en el departamento selvático de San Martín, de donde procede el siguiente testimonio.

P : La democracia es, pues, el mandato que tiene el pueblo, mediante la elección de sus autoridades. Eso es la auténtica democracia, pero muchas veces no se hace ejercicio en la práctica. Lo que en la teoría podemos decir es eso, pero en la práctica muchas veces no se da. Recién vamos a entrar en este nuevo periodo —ojalá así sea— a una democracia verdadera. Anteriormente, no se tenía una democracia verdadera. Ojalá que con nuestras autoridades, y quiero referirme a la organización del Frente, en este aspecto se ponga un poquito dura para que converse con las autoridades, y esa democracia llegue también a las zonas rurales.<sup>16</sup>

Es importante resaltar que el campo semántico de la palabra “democracia” escapa en muchas ocasiones del espectro de la teoría y la práctica estrictamente políticas. Incorpora matices ligados a aspectos tan diversos como la estructura económica o las relaciones interpersonales. Aplicada la palabra con valor heurístico a la vida cotidiana, por “democracia” se entiende un sistema de relaciones intersubjetivas que permite superar el carácter conflictivo de la sociedad. Por eso, democracia es muchas cosas: libertad de expresión, accesibilidad de las autoridades y, sobre todo, respeto en las relaciones personales.

P : Cuando hablamos de democracia hablamos en un sentido amplio. Lo digo esto porque parece mentira, cuando va a algunas dependencias, las oficinas principales por decir, uno solicita audiencia y he podido observar, lo digo sobre la base de la experiencia, que cuando uno solicita audiencia esa solicitud deben respetar. El simple hecho que, en unos minutos, llegue alguien más alto, con su corbata, de repente le prefieren para que después entre. Viene otro, de igual manera... En tal sentido, entonces, no estamos respetando la democracia. Yo reclamé hace un par de días eso. ¿Dónde está la democracia? Si todos somos iguales ante la ley, ¿para el más grande, el que tiene la corbata...? Al final de cuentas somos iguales ¿no? Por eso, debe respetar que yo llegue antes.<sup>17</sup>

P : Señorita, para mí, acá la democracia es solamente en palabras, porque hay veces las autoridades de las provincias no nos hacen caso. Ellos no consideran esa democracia. Si ellos dicen estar con la democracia, nos

16. Grupo de discusión realizado en Juanjuí —Mariscal Cáceres, San Martín— con hombres, líderes de organizaciones locales (octubre de 2001).

17. Grupo de discusión realizado en Picota —San Martín— con hombres menores de 25 años, líderes de organizaciones locales (octubre de 2001).

aceptarían nuestros problemas, nos escucharían nuestros reclamos. Pero eso no hacen. Para ellos, no existe nada de eso.

M: ¿Para ti democracia significa principalmente que te escuchen, la posibilidad de poder expresarse?

P: Claro, nos podemos expresar y nos deben escuchar y cumplir también ellos como debe ser. Ahí sería democracia, porque ambos nos estamos obedeciendo.

M: Ah, ¿por ambos lados es democracia?

P: Claro, claro.<sup>18</sup>

Esta lectura de la democracia en términos no estrictamente político-jurídicos permite explicar respuestas aparentemente contradictorias. “Democracia” traduce, en una sola palabra, un conjunto de sentimientos e ideas que tienen en común una fuerte carga igualitarista o, más específicamente, niveladora. Supone un anhelo de cambio en cuanto a prácticas cotidianas consideradas discriminatorias. La democracia es percibida como un modo ideal de relacionarse entre personas de diferente condición social y económica. Engloba maneras de gobernar y otras muchas cosas, desde el trato en una dependencia pública o privada hasta la venta de productos de primera necesidad con precios asequibles.<sup>19</sup> Solamente teniendo en cuenta este carácter abierto del concepto “democracia”, que va más allá de lo formal y se enraíza en lo cotidiano, podemos explicar opiniones como la recabada entre los comuneros de Huahuapuquio. Ellos señalan que en el Perú existe democracia, pero en unas zonas sí y en otras no.

M: En este momento ¿tú dirías que en el país vivimos en democracia?

P: Así dicen, que hay zonas.

M: ¿Para ti Fermín cómo tiene que ser un país, un lugar, un sitio, para que digas, en este sitio sí hay democracia?

18. Grupo de discusión realizado en Huahuapuquio —Cangallo, Ayacucho— con hombres (octubre de 2001).

19. Una reinterpretación de la democracia en términos similares a los del caso peruano ha sido señalada por Orlando Figes y Boris Kolonitskii en su trabajo relativo a la revolución rusa de febrero de 1917. En este sentido dichos autores señalan que: “La palabra democracia adquirió el estatus de amuleto mágico: en 1917, la gente creía que curaría todos los males de la sociedad. Era tal el culto a la democracia, que se hizo políticamente correcto hacer todo —vestir, hablar, pensar— de manera democrática”. Figes y Kolonitskii (2001: 101).

P: Para mí sería, pues, a las autoridades que nosotros los hemos elegido que nos hagan caso. Ahora que tienen alto puesto, ya no nos hacen caso, tantas promesas que hacen.<sup>20</sup>

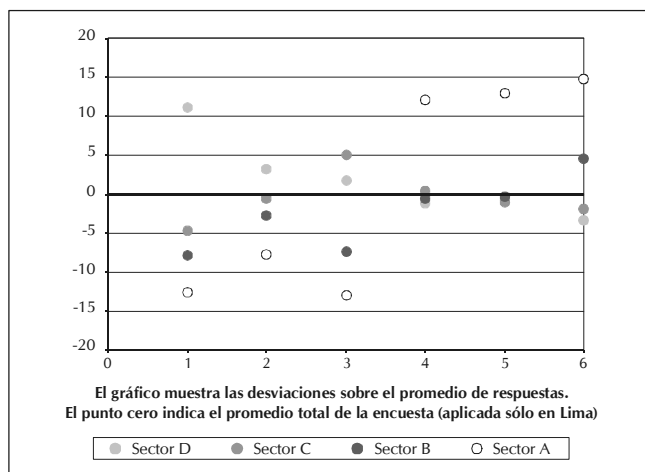
El concepto “democracia” hace referencia a prácticas cotidianas que superan el marco de lo estrictamente jurídico y político. No se trata de un sistema o de un modelo de organización social. Va más allá hasta convertirse en un modo de vivir y de relacionarse. Esta reinterpretación del concepto “democracia” está sustentada en una determinada percepción de la escala de derechos. En una encuesta realizada en Lima en 1999 se pidió a los entrevistados que señalaran cuáles eran a su juicio los tres derechos más importantes.<sup>21</sup> El análisis de la información desglosada según el estrato socioeconómico permite observar diferencias importantes. El Cuadro 1 recoge los resultados obtenidos. En este cuadro no se representan los valores absolutos de cada variable, sino la variación de las respuestas de cada grupo social respecto a estos valores absolutos. La línea negra representa el promedio de respuestas en el total de los grupos sociales. Los puntos situados por encima de esta línea indican que la preferencia de un grupo social por el derecho en cuestión es superior a la media. Por debajo de la línea, los puntos indican una preferencia inferior. Cada grupo social se designa con una letra, de acuerdo a la práctica habitual de las encuestadoras peruanas. El grupo A es el más acomodado y el D el menos acomodado.

En el caso de las opciones que hacen referencia a cuestiones sociales y económicas, los valores obtenidos dentro de los grupos menos favorecidos de la sociedad se encuentran por encima de la media general. Por el contrario, en el caso de los sectores más acomodados, son los derechos de índole jurídica y política los más apreciados. Aunque la encuesta comentada hace referencia únicamente al ámbito de la capital, sus resultados coinciden de manera significativa con los encontrados por nosotros, en el curso de la investigación realizada, tanto en esta ciudad como en el interior del país.

20. Grupo de discusión realizado en Huahuapuquio —Cangallo, Ayacucho— con hombres (octubre de 2001).

21. Murakami (2000: 148).

**Importancia concedida a derechos**  
**¿Cuáles son los tres derechos más importantes?**  
**Variaciones respecto de la media**



Fuente: Murakami, op. cit., p.148 - Elaboración propia

1. Derecho a tener un trabajo digno (promedio total: 48,5 %)
2. Derecho a progresar económica y socialmente (promedio total: 21,0 %)
3. Derecho a reclamar contra abusos de autoridades (promedio total 22,9 %)
4. Derecho a la justicia (promedio total 54,6 %)
5. Derecho a participar en política (promedio total 3,8 %)
6. Derecho a la vida (promedio total: 41,9 %)

Entre los grupos más desfavorecidos de la capital, especialmente en el denominado “sector D”, el derecho a tener un trabajo digno, el derecho a progresar económicamente y el derecho a reclamar contra abusos de autoridades obtienen porcentajes por encima del promedio general. Se trata de derechos que podríamos denominar económicos o sociales. Todos ellos tienen que ver con la mejora de las condiciones de vida del entrevistado. Son, por lo tanto, derechos que apuntan a un cambio nivelador en las relaciones de poder. Por el contrario, entre los grupos sociales con mayor nivel de renta, el denominado “sector A”, los derechos a la justicia, a participar en política y a la vida son las categorías que obtienen porcentajes por encima de la media. No se trata aquí de derechos económicos, sino políticos. No apuntan a un cambio social, o en todo caso, lo hacen de manera menos directa. Estas diferencias en la percepción de la importancia relativa de unos y otros valores, de

acuerdo con el nivel socioeconómico, se podría matizar, seguramente, a partir de otras variables, como el ámbito geográfico de referencia, el nivel de estudios o el género. Son, sin embargo, ilustrativas de las fracturas que alimentan los múltiples sentidos contradictorios que tiene la palabra “democracia” dentro del mundo de los discursos políticos peruanos. En el caso de los grupos menos favorecidos, este fenómeno es una evidencia del carácter no estrictamente político que tiene este término.

## CONCLUSIONES

En las páginas anteriores nos hemos preguntado por algunos aspectos de la cultura política popular. En el Perú, durante el siglo XX, se desarrolla un discurso dicotómico que opone pueblo y oligarquía como elementos constituyentes de la sociedad peruana. Esta dicotomía estaba mediatizada por la existencia de un tercer actor presente en todos los campos de la vida cotidiana: el Estado. En un primer momento, el Estado es, discursivamente, el instrumento del pueblo para revertir su situación de dependencia frente a la oligarquía. Durante la década de 1990, con Alberto Fujimori en el gobierno, este discurso sufre dos modificaciones. Por un lado, la oligarquía es sustituida por la “clase política” como elemento opuesto al pueblo en las descripciones dicotómicas de la sociedad peruana. Por otra parte, en el discurso oficial, el Estado deja de ser aliado del pueblo. Ya no es el instrumento clave para su progreso. En el marco de las nuevas políticas liberales, se convierte —o, más propiamente, es convertido— en un obstáculo para la mejora del nivel de vida de los ciudadanos.

A partir del año 2000 cambia el contexto. El gobierno autoritario de Alberto Fujimori da paso, tras la fuga del presidente, a un proceso de reconstrucción democrática. En estos años, el Perú evoluciona desde un régimen autoritario hasta una democracia precaria e inciertamente consolidada. Son cambios recibidos de manera favorable por gran parte de la población. Las movilizaciones populares que precedieron al cambio de gobierno, quizás no masivas pero sí muy importantes, y la posterior difusión por parte de los nuevos gobernantes de un mensaje de regeneración, se traducen en un sentimiento compartido de esperanza y renacimiento. Gran parte de la población percibe ante sí una ventana de oportunidades que ofrece la posibilidad, en un corto margen de tiempo, de concretar sus expectativas y traducirlas en realidades. Cambiar las condiciones de vida parece al alcance de la mano

y, como se ha dicho en alguna parte de este texto, la democracia era la herramienta, casi mágica, para realizar esa transformación.

Esta coyuntura descubre a un país muy desestructurado socialmente. No existen élites políticas y las élites económicas demuestran poco interés por descender al terreno de la política. “Pueblo” y “democracia” son dos conceptos centrales de casi todos los discursos. Son conceptos importados desde el mundo letrado. Por parte de los sectores populares, se asumen, pero dentro de los discursos políticos propios. Son reinterpretados para convertirlos en vehículo de sus propias demandas. Esto resulta muy evidente en el caso del concepto “democracia”; dicho concepto se convierte en un talismán para expresar anhelos de cambio social y mejora económica. En estas redefiniciones de sentido, actúa un substrato más antiguo, articulado desde la década de 1920, aunque con componentes subjetivos anteriores. Este substrato se alimenta de una caracterización moral de las relaciones entre personas y está basado en la división entre “pueblo” y “no pueblo”. La división sirve como herramienta heurística para interpretar todas las prácticas sociales: desde la política hasta los hábitos de consumo. Así, la categoría “pueblo” es el eje central de articulación de todos los conceptos políticos. Actúa como un agujero negro que atrae a todas las demás categorías, que solamente adquieren sentido con relación a ella.

## BIBLIOGRAFÍA

- CARRIÓN, Julio, Martín TANAKA y Patricia ZÁRATE  
1999 *Participación democrática en el Perú 1998*. Lima: USAID / IEP (inédito).
- COTLER, Julio y Romeo GROMPONE  
2000 *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: IEP.
- CUETO, Marcos  
2000 *El regreso de las epidemias: salud y sociedad en el Perú del siglo XX*. Lima: IEP.
- FIGES, Orlando y Boris KOLONITSKII  
2001 *Interpretar la Revolución Rusa: el lenguaje y los símbolos de 1917*. Valencia: Universitat de València.

- HOBBSBAMM, Eric J. y George RUDÉ  
1978 *Revolución Industrial y revuelta agraria: el capitán Swing*. Madrid: Siglo XXI.
- MARCUS-DELGADO, Jane y Martín TANAKA  
2001 *Lecciones del final del fujimorismo: la legitimidad presidencial y la acción política*. Lima: IEP.
- MILLONES, Luis, Aldo PANDOLFI y Víctor VICH  
2002 *En el corazón del pueblo: pasión y gloria de Alianza Lima, 1901-2001*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.
- MUÑOZ CABREJO, Fanni  
2001 *Diversiones públicas en Lima, 1890-1920: la experiencia de la modernidad*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- MURAKAMI, Yusuke  
2000 *La democracia según C y D: un estudio de la conciencia y el comportamiento político de los sectores populares de Lima*. Lima: IEP / Japan Center for Area Studies.
- REICHARDT, Rolf E.  
2002 *La Revolución Francesa y la cultura democrática: la sangre de la libertad*. Madrid: Siglo Veintiuno de España.
- SUMA CIUDADANA  
2002 *¿A quién elegimos y por qué? ¿a quién representa, qué hace y qué debe hacer? Análisis del vínculo ciudadano-congresista*. Lima: United States Agency for International Development.
- TANAKA, Martín y Patricia ZÁRATE  
2002 *Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú, 1998-2001*. Lima: IEP.
- THOMPSON, Edward P.  
1989 *La formación de la clase obrera en Inglaterra*. Barcelona: Crítica.  
1996 *Costumbres en común*. Barcelona: Grijalbo / Mondadori.

*Mediaciones y conflictos:  
las transformaciones de la intermediación  
política y los estallidos de violencia  
en el Perú actual*

CARLOS MELÉNDEZ

El país carece de vínculos de intermediación política entre ciudadanos y autoridades estatales que permitan establecer patrones ordenados de canalización de demandas, garantía de Estado de Derecho y una adecuada representación política. En los últimos cuarenta años, hemos pasado de una estructura social caracterizada como un “triángulo sin base” a un sistema con articulaciones efímeras e inestables que hacen que aquel triángulo perdiera, prácticamente, todos sus vértices. Los patrones que controlaban autoritariamente a amplios sectores de población marginada por medio de dominios gamonales y clientelas han desaparecido en la práctica y están siendo reemplazados por intermediarios oportunistas y operadores políticos que estimulan la violencia. La desagregación de intereses no solamente lleva a la fragmentación política, sino que también, impone un tipo de intermediación política pragmático y circunstancial, más cerca de la privatización del poder que de la satisfacción de demandas colectivas. Ante este escenario, se han planteado propuestas de rearticulación social por medio de mecanismos de participación ciudadana que, lamentablemente, no contemplan los cambios sociales y políticos del país. Un repaso analítico breve por algunos casos que convulsionan al país nos permitirá fundamentar nuestro argumento y señalar los puntos más álgidos del camino que transita una sociedad que busca compatibilizar el régimen democrático con la satisfacción de sus necesidades más elementales.

## DEL “TRIÁNGULO SIN BASE” A LA DESAPARICIÓN DEL “VÉRTICE”

Hace cuarenta años la sociedad peruana era descrita como un “triángulo sin base” con una élite mestiza en el vértice superior de una pirámide que controlaba a una población marginal pero mayoritaria. Esta población era aún caracterizada como “indígena” y sus miembros no mantenían vínculos entre sí.

La falta de articulación social de los indígenas, azuzada por la figura dominante sobre la base de servicios y recompensas personales que permiten dividir a los colonos e imperar sobre ellos determina el hecho de que entre estos y el patrón se establezcan relaciones diádicas, intransitivas y asimétricas y que sugieren la figura de múltiples radios inconexas que convergen en un solo vértice. (Cotler 1994: 28)

En el vértice de este triángulo se encontraban mestizos que cumplían roles de “protectores” o intermediarios, ubicados en los puestos de toma de decisiones en el nivel local, regional y nacional, con la potestad y la libertad para superponer sus intereses a los de la “masa subordinada y obediente”. Ello conducía a una privatización del poder en el que el dominio sobre una porción de la sociedad era adjudicada casi con cualquier puesto público.

Landázuri [...] menciona que en La Convención, en muchas ocasiones, la capital del distrito es el caserío de una hacienda y la sede de la autoridad es la casa-hacienda. De allí que áreas enteras se encuentran bajo el dominio gamonal. El dicho “Abancay es la única hacienda con prefectura” expresa una realidad en tanto que un distrito, una provincia e incluso un departamento pueden ser dominio de una familia o grupo de familias [...]. (Cotler 1994: 35)

Este mecanismo de dominación se reprodujo por medio del establecimiento de una burocracia estatal que adquirió connotaciones de mecanismo clientelar. Los partidos políticos de mayor antigüedad (Acción Popular, Partido Aprista Peruano) reprodujeron en su interior dichos esquemas de control político. Hasta entrada la década del ochenta, incluso, representantes parlamentarios, especialmente diputados, eran identificados como señores locales que controlaban “feudos regionales” y se imponían como la máxima autoridad. La sociedad peruana, de esta manera, mantenía rasgos que la caracterizaban como “tradicional”.

Este esquema se vio alterado por el proceso democratizador de fines de los setenta. En el aspecto formal, se otorgó el derecho al voto a la población analfabeta y se estableció un régimen democrático con elecciones libres y el poder en manos de civiles. En el aspecto social, los procesos migratorios hacia los principales centros urbanos transformaron la sociedad y permitieron una mayor movilización social, una identificación política múltiple y el acceso a ocupaciones libres de patronazgo. En las ciudades, los vínculos que caracterizaban las zonas rurales se debilitaron y desaparecieron, paulatinamente, las lealtades personales y aquella relación autoritaria entre patrones y clientes.

La amplia movilización social formada desde los setenta, traducida en la formación de sindicatos y gremios de trabajadores, sentó las bases para la apertura del régimen político hacia una significativa presencia política de la izquierda. Los nuevos cambios sociales trajeron como protagonistas a estos partidos, agrupados en un frente (Izquierda Unida), y a un Partido Aprista Peruano (PAP) renovado generacionalmente. Los vínculos de patrón-cliente fueron reemplazados paulatinamente por vínculos partidarios que se superponían sobre aquellos —en algunos casos, reproduciendo los esquemas de dominación— bajo un discurso de representación política. Desaparecidas las fuentes de dominio patronal, los grupos de interés (sindicatos, gremios, organizaciones sociales) devinieron en una versión clientelar con menores niveles de control sobre los supuestos representados. Sin embargo, el acceso al Estado, tanto en el nivel central como en el local, permitió la satisfacción de demandas laborales —en el caso de los gremios— y la prestación de bienes y servicios —en el caso de los movimientos urbano populares—. Los vínculos partidarios sirvieron de canales eficientes de intermediación de estos requerimientos y utilizaron esquemas más recíprocos y menos jerárquicos que los correspondientes a la sociedad tradicional. Además, se creó una imagen políticamente poderosa en el nivel simbólico que, en muchos casos, permanece aún en el imaginario de los actores políticos antes que en la realidad: el de una pirámide de representación en el que los ubicados en el vértice superior expresan fielmente los intereses de los ubicados debajo de ellos. Fue la izquierda política la que, especialmente, asumió un discurso basado en esta movilización piramidal y jerárquica pero, en teoría, representativa. Sin embargo, como ya lo ha señalado Tanaka (2001: 45), la continuidad de estos supuestos corporativos —“la ‘comunidad’ aparece como un núcleo de pobladores con intereses comunes y a su vez se expresa



de manera organizada, la voz de los dirigentes canalizan y dan forma a las demandas comunitarias”— puede ser contraproducente cuando se requiere plantear políticas de participación ciudadana en un contexto social completamente distinto al que los originó.

Si rastreamos la crisis del sistema político peruano a fines de los ochenta, observamos que esta se vio acelerada —además de por determinadas causas políticas— por la pérdida de peso relativo del sector organizado de la sociedad que había establecido vínculos de mediación con los órganos partidarios. El crecimiento de la población dedicada a actividades económicas informales —de escaso nivel organizativo— y el incremento de demandas por bienes y servicios en sectores urbano populares fue mermando la eficiencia de los operadores políticos partidarios, quienes estaban, básicamente, acostumbrados a negociar pliegos de reclamos con sindicatos o con centrales campesinas, pero no con individuos aislados dedicados al comercio ambulante y que formaban parte, además, de una incesante migración interna. La combinación del liderazgo populista de un *outsider* como Alberto Fujimori y las consecuencias de la política de ajuste estructural consumó una forma de hacer política corporativa y asentada en grupos de interés.

El estilo de gobierno de Fujimori —personalista, autoritario y anti-organizativo—, la centralización de la toma de decisiones y la informalización de la economía y del mercado laboral condujeron a una estrategia de distribución de costos y beneficios que perjudicó a los sectores organizados de la sociedad —empleados públicos y obreros sindicalizados— y benefició, por medio de programas sociales “focalizados”, a los sectores marginales a cambio de respaldo político (Weyland 1996).

A inicios de los noventa, el declive de la fuerza trabajadora industrial y los sindicatos, el incremento de la dispersión y heterogeneidad de la fuerza de trabajo, y la expansión del sector informal ya habían dejado a los sectores populares en un estado de débil estructuración. El proyecto autoritario de Fujimori estableció vínculos de articulación social altamente dependientes de la distribución discriminadora de bienes y servicios, y no contaba con la vocación de sedimentar las rutinas de mediación en una organización política. Se estableció, así, un sistema de intermediación política basado en operadores políticos independientes o *brokers* que ya no legitimaban sus funciones en patronazgos o en su ubicación dentro de una estructura partidaria, sino en la inestable y cambiante red de distribución de prebendas por medio del aparato estatal que estableció el régimen fujimorista.

No estamos más ante estructuras clientelares tradicionales —el fujimorismo no tuvo patrones; tuvo simples intermediarios— ni ante cuadros partidarios que —en la realidad o en el discurso— representan intereses colectivos. Estamos ante articulaciones sociales inestables y altamente dependientes de una estructura de distribución de recursos que conforma un vértice que solamente se sostiene temporalmente y que carece de arraigo social ante una población caracterizada por sus demandas particularistas y filiaciones volátiles. La caída del régimen fujimorista desestructuró la capacidad de distribución que permitía la subsistencia de tan débil vínculo. Las articulaciones desaparecieron, el triángulo histórico perdió su único vértice y aquellos operadores políticos que lo sostenían entraron en un nivel de autonomía tan disperso que radicalizarían la competencia entre ellos mismos. Ante la ausencia de posibilidades de restablecer dicho vínculo, y ante un Estado debilitado aún más por las reformas estructurales, el poder termina prácticamente “privatizado” ya no en gamonales sino en manos de operadores oportunistas que, dependiendo de sus propias convicciones y evaluaciones, pueden operar como eficientes gestores de gobiernos locales o como temibles agentes de la violencia social.

#### EL *BROKERAGE* COMO MECANISMO DE INTERMEDIACIÓN

La ausencia de “vértices articuladores” constituye la expresión de la vigencia de un mecanismo de transacción de demandas caracterizado por la distribución de bienes y servicios por medio de una mediación individualista. Este modelo de intermediación, denominado *brokerage*, surge gracias a la conjunción de algunos elementos: centralización y escasez de recursos, y desorganización de la sociedad. De este modo, el *brokerage* modifica las prácticas en la arena política, da forma a un sistema débil, volátil e inestable, e implica el fin de una etapa caracterizada por partidos bien organizados y enraizados en la sociedad.

De acuerdo con Arturo Valenzuela (1977) podemos identificar algunos elementos de las transacciones de intermediación de demandas según los objetivos y la naturaleza de aquellas. En el caso de los objetivos, estos pueden ser particularistas —apuntan a la satisfacción de individuos o sus entornos inmediatos— o categóricos —atienden las necesidades de un grupo de individuos—. En el caso de la naturaleza de la transacción, esta puede

ser individualista —involucra la movilización de los recursos de un intermediario por medio del contacto directo con otros de mayor nivel en un esquema vertical— o colectiva —involucra una negociación colectiva y acomodaciones entre organizaciones funcionales como grupos de interés o partidos políticos.

De acuerdo con la disposición y combinación de los objetivos y la naturaleza de las transacciones de demandas, podemos clasificar tres modelos posibles de satisfacción e intermediación de las mismas: los grupos e interés, los mecanismos patrón-cliente y los mecanismos de *brokerage*. Los grupos de interés, formados en torno de niveles de organicidad, se caracterizan porque la naturaleza de la acción que persiguen es colectiva y sus metas son categóricas. Los mecanismos patrón-cliente persiguen bienes de naturaleza individual, sus metas son particulares, pero, además, el patrón mantiene su posición no solamente por su habilidad de distribuir bienes y servicios a particulares sino porque genera, en dicha acción, respeto y afecto. Los mecanismos de *brokerage*, por su parte, consisten en la distribución de bienes y servicios —particulares o categóricos— por medio de una transacción individualista (véase cuadro 1).

Cuadro 1

***Transacciones de acuerdo con su naturaleza y sus objetivos***

Naturaleza / Objetivos (Transacción)	Particular	Categórico
<b>Individualista</b>	Caso: trabajo, seguridad social Sistema: patrón-cliente, <i>brokerage</i>	Caso: puente, hospital Sistema: <i>brokerage</i>
<b>Colectivo</b>	Caso: préstamo municipal Sistema: <i>brokerage</i> , grupos de interés	Caso: demandas sindicales Sistema: grupos de interés

(Valenzuela 1977)

Consideramos que los mecanismos de *brokerage* describen mejor el tipo de intermediación más frecuente en el país. La relación patrón-cliente implica la existencia de líderes locales con arraigo local —caudillos— y con redes de intermediación estables y verticales que aseguren la reciprocidad entre el agente y el sujeto; estas redes caracterizaron la sociedad peruana a

partir de los años sesenta, pero fueron desapareciendo paulatinamente. La relación con grupos de interés requiere de niveles de organicidad y de acción colectiva que tomaron forma corporativa en la décadas del setenta y del ochenta —por medio de la sindicalización de la fuerza laboral—, pero la desestructuración del sistema de partidos y la informalización de la sociedad terminaron por socavar las bases de este mecanismo. En cambio, el sistema de *brokerage* se caracteriza por articulaciones alrededor de intermediarios políticos que acceden circunstancialmente a algún cargo de poder, con soportes populares volátiles y que se relacionan con intermediarios más pequeños de una población desorganizada. No tienen capacidad para ejercer un estilo de autoridad patronal ni tampoco representan los intereses colectivos. Se ubican oportunamente dentro de las redes de distribución de recursos y se asumen como profesionales locales de la política.

Este sistema de intermediación surge, principalmente, debido a la confluencia de tres factores: la centralización de recursos —la escasez y el monopolio de recursos contribuye al mantenimiento de un sistema que permite la intervención directa de políticos con acceso a las esferas de toma de decisiones a través de sus redes; la distancia entre gobierno local y gobierno central acentúa la necesidad de un nivel de intermediación—, la desorganización de la sociedad —una sociedad dispersa, heterogénea, desorganizada, con reivindicaciones de demandas particulares que no agregan ni pasan por tamices políticos favorece la vigencia de un sistema de intermediación particularista: no existen organizaciones que hagan presión sobre el gobierno municipal sino dirigentes individuales que apelan a la satisfacción de sus necesidades particulares— y la necesidad de vínculos con el centro de poder —los modelos tradicionales de *brokerage* político buscan vínculos que les permitan establecer una red de contactos verticales entre los distintos niveles de gobierno, ya que este tipo de intermediación permite la “extracción” de proyectos y programas del gobierno nacional por medio de la activación de los contactos políticos hacia el centro; además, en un contexto de demandas particulares, los *brokers* políticos resultan más eficientes para la intermediación de demandas y desalientan la acción colectiva—.

Consideramos que la vigencia de cada tipo de intermediación de demandas tiene su correlato en el nivel político. En este caso, a continuación, pasamos a identificar las consecuencias del *brokerage* en la arena política.

### **a. La personalización de la política**

Al depender la intermediación de demandas de individuos particulares y no de miembros de organizaciones sociales, se interpone la figura del intermediario como el facilitador de la actividad política. De este modo, el respaldo popular o electoral que pueda construir alguien en particular gira en torno de su persona y no alrededor de un partido o ideario político. Sin embargo, la personalización no conduce al caudillismo; ello porque no estamos ante figuras de fuerte arraigo social sino, más bien, ante personajes de respaldo volátil en la ciudadanía.

### **b. La delegación por el lado de la oferta**

Al no existir canales orgánicos desde la sociedad que lleven articuladamente sus demandas y presiones al gobierno local, la iniciativa de gobierno y las decisiones políticas provienen de las autoridades mismas. No necesariamente se pacta una relación de delegación de parte de la sociedad hacia los cuadros políticos, sino que, al no existir vínculos orgánicos, los operadores asumen la responsabilidad de la actividad política y las virtuales negociaciones y pactos sin plantear siquiera mecanismos de información o rendición de cuentas.

### **c. Autonomía y competitividad**

Los intermediarios políticos solamente responden a sus circunstanciales clientes y no son supervisados por algún tipo de mecanismo de control político, debido a la ausencia de su filiación con alguna organización. Precisamente, la ausencia de vínculos partidarios conduce a un escenario de alta competitividad entre ellos, de modo que las posibles alianzas o pactos políticos son completamente frágiles. El deseo de ocupar puestos de poder rompe cualquier tipo de disciplina o pacto.

### **d. La volatilidad de las filiaciones**

La autonomía de acción de los operadores políticos en un contexto de ausencia de vínculos orgánicos y partidarios con el gobierno central —donde se toman las decisiones políticas— los conducen a la búsqueda de accesos a redes que les permitan cumplir con su función de intermediación. Ello implica una actitud de constante evaluación y cambio hacia redes que garantizan niveles de eficiencia. De este modo, los operadores adscriben “filiaciones políticas” que aseguran el cumplimiento de sus tareas hasta que les sea útil.

### **e. El declive de la militancia política**

La improbabilidad de distribuir permanentemente recursos políticos a una organización política reduce los incentivos para una filiación o militancia permanente. Los operadores constituyen alrededor suyo un grupo de soporte mínimo que colabora con sus labores de intermediación y que persigue los mismos vínculos que benefician al primero. No hay un soporte masivo de ciudadanos por varios motivos: el operador cumple funciones circunstanciales, no puede satisfacer demandas de manera permanente y, por lo tanto, tampoco puede arrogarse la fidelidad perenne de sus beneficiarios. No tiene capacidad de adhesión política más allá de coyunturas puntuales.

### **f. La vida electoral de las agrupaciones políticas**

Al no existir vínculos partidarios y al no ser realmente útiles para el cumplimiento de funciones de intermediación, estos vínculos solo se activan en coyunturas electorales, pues no existe otra manera de acceder al poder local sino es por medio de “emblemas políticos”. La adscripción a una lista en particular depende de una evaluación de posibilidades de triunfo electoral. Evidentemente, los operadores de mayor éxito y mayores recursos tienen mayores posibilidades de afiliarse a las agrupaciones que, en el nivel nacional, aparecen como favoritas. Una vez terminada la coyuntura electoral, la adscripción al movimiento, en la mayoría de los casos, desaparece.

### **g. La “independencia” política**

Debido a la filiación política circunstancial se desarrolla una identificación política “independiente” cuyo discurso consiste en restar importancia a las organizaciones políticas y justificar su cambio por una filiación mayor: “el trabajo por el pueblo”.

### **h. El pragmatismo de la política local**

La arena local donde se lleva a cabo estas prácticas aparece como un escenario en el que priman las transacciones individuales con fines particulares, en un contexto desideologizado y sin una marcada discusión de temas políticos. Las demandas locales no tienen alineamientos partidarios y la personalización de la política se impone a la ideologización.

Las características señaladas constituyen un sistema político débil, personalizado, volátil y de alto nivel de cambio en la filiación política. Estos

ragos, para algunos, formarían parte de una “democracia sin partidos” (Levitsky y Cameron 2000). Como ya señalamos, cada régimen de gobierno consolida un sistema de intermediación política capaz de canalizar y satisfacer los requerimientos de la población. A partir de la crisis de los partidos políticos hacia finales de los ochenta, se establece en el país un sistema de mediación caracterizado por la creciente fragmentación y atomización de los nudos articuladores. Los partidos políticos, al dejar el poder y perder respaldo popular, debilitaron crecientemente sus redes como circuitos de transacción de demandas. Sin embargo, en política, nunca hay vacíos, ya que estos son cubiertos rápidamente.

Ante la ausencia de estos flujos de articulación, surgió un sistema disperso, conformado por un tipo particular de operador político que corresponde a las características del *brokerage*. Se trata de ex cuadros políticos formados, principalmente en los años ochenta, a partir de su paso por partidos políticos —incluido Sendero Luminoso—. Dichos cuadros, en el nuevo contexto —sin ideología ni fidelidades partidarias—, se agrupan autónomamente en pequeñas empresas políticas. En la construcción del aparato de control estatal y ante la ausencia de organización alguna, el gobierno de Alberto Fujimori incorporó a estos operadores dentro de su proyecto autoritario. El aparato fujimorista, de esta manera, reinstituyó canales efectivos de mediación que, con el objetivo de una estrategia re-eleccionista, lograron penetrar en zonas alejadas de los principales centros urbanos del país.

La caída del régimen fujimorista trajo consigo, evidentemente, la desarticulación de estas redes políticas. Ante la incapacidad de los nuevos actores políticos nacionales —incluidos el partido de gobierno (Perú Posible) y el de mayor tradición orgánica (Partido Aprista Peruano)— de recomponer proyectos para los sectores urbano populares y rurales del país, el sistema de intermediación volvió a atomizarse y dispersarse aunque manteniendo las características establecidas por los mecanismos de *brokerage*. Se mantiene el estilo de “empresas electorales” que, bajo el membrete de listas “independientes”, buscan en el sistema político —entiéndase alcaldías y regidurías (distritales y provinciales)— el beneficio propio antes que la administración eficiente de los recursos estatales. Sin las restricciones ni la fiscalización que les imponen los partidos políticos o un sistema autoritario como el fujimorista, estas “empresas” tienden a reproducir a escala local lo que más abundó en la década anterior: pragmatismo, antipolítica, corrupción y mafia. Algunos casos recientes nos ayudan a ejemplificar este argumento.

En un trabajo anterior (Meléndez 2004), señalamos las dificultades del APRA, considerado por muchos la organización política más sólida del país, en establecer la disciplina y cohesión partidarias cuando incorpora dentro de su organización a operadores políticos independientes —*outsiders* locales—, como lo demuestra el caso de la región San Martín. Precisamente, los casos de corrupción de este gobierno regional se explican, antes que por la intromisión de intereses partidarios, por la formación de un grupo autónomo, en el nivel regional, alrededor del presidente regional Max Ramírez —un administrador de empresas local sin experiencia política previa, un “invitado” al partido, quien utilizó los recursos de la región en beneficio de intereses particulares.

Un caso similar lo encontramos en la propia ciudad capital. En el distrito urbano popular de San Juan de Lurigancho, un dueño de una fábrica de jeans y debutante en política, Ricardo Chiroque, aglutinó alrededor suyo a ex cuadros políticos de izquierda y del PAP y accedió a la alcaldía distrital en 1999 gracias a su filiación con Vamos Vecino, movimiento fujimorista. Después de la caída del régimen, y mermada seriamente su capacidad de acceso a los recursos estatales, sus ex aliados lo destituyeron e improvisaron una gestión de dudosa honestidad. Desde enero de 2003, Mauricio Rabanal, otro dueño de una fábrica de jeans y miembro del movimiento independiente nacional Somos Perú desde 1995, dirige la municipalidad de este distrito. La organización política a la que pertenece está conformada, en el nivel local, también por ex miembros de partidos políticos. Al cabo de un año en el cargo, un grupo de regidores de su propia agrupación promueve su revocatoria, a pesar de que en el ámbito nacional ocupa la segunda presidencia del movimiento.

Esta combinación entre advenedizos en la política, procedentes de la actividad privada, con ex cuadros partidarios especialistas en la movilización de recursos, en un contexto de ausencia de vínculos con el Estado y con partidos políticos que garanticen la intermediación de los requerimientos de las poblaciones —a las que, en teoría, responden— conduce a una suerte de “privatización” de la gestión pública que responde a intereses determinados. Como señala Della Porta (2000), este tipo de “empresarios políticos”, al no contar con militantes ni contribuciones de recursos fiscalizadas, incapaces de movilizar establemente a seguidores, y sin poseer motivaciones ideológicas o políticas, encuentran en el enriquecimiento personal el único incen-

tivo para la actividad política y, por lo tanto, las organizaciones que dirigen están más disponibles a las prácticas corruptas.

Como se desprende de los casos descritos, el cambio de régimen y la apertura de la competencia política no han traído consigo significativas modificaciones en el sistema político. Por el contrario, la estructura y la presencia estatales se han debilitado y se han radicalizado la atomización y la fragmentación políticas. Ello no solamente implica un incremento de “empresarios políticos independientes”, sino, como veremos a continuación, al surgimiento de un nuevo tipo de operador, aquel que busca en los estallidos de violencia una estrategia de acceso al poder.

#### DE “EMPRESARIOS POLÍTICOS” A OPERADORES DE LA VIOLENCIA

Un sistema político caracterizado por amplios niveles de autonomía de parte de sus operadores y por una serie de demandas insatisfechas puede conducir a estallidos de violencia. De acuerdo con Charles Tilly (2003), existen tres elementos que, según su conformación, pueden devenir en altos niveles de conflictividad. En ese sentido, analizando el tipo de régimen político, la capacidad y presencia gubernamental, y el papel de los empresarios políticos, podemos concluir en ciertos patrones de conflicto social.

Para los fines de este marco interpretativo, Tilly define la categoría “democracia” como aquel régimen que permite que “los miembros de una población mantengan amplias y equitativas relaciones con los agentes de gobierno, que tengan capacidad de ejercer control colectivo sobre las autoridades y los recursos gubernamentales y que gocen de protección sobre la acción arbitraria de los agentes del Estado” (Tilly 2003: 41). De acuerdo con el autor, los regímenes democráticos contienen la violencia colectiva. El incremento de la participación política, la extensión e igualdad de los derechos políticos, la regularización de los medios de protesta no violentos y la disponibilidad de mecanismos de resolución de conflictos limitan las posibilidades de conflictos.

Caracterizar el caso peruano como régimen democrático tiende a ser complicado. A pesar de la caída del régimen autoritario fujimorista, no se han desarrollado reformas sustanciales que fortalezcan las instituciones democráticas. De acuerdo con un trabajo reciente de Tanaka (2004), el cambio de gobierno alteró significativamente la competencia política, pero no sucedió lo mismo con otros aspectos del sistema político que requieren de reformas

radicales. El mismo Tilly, en la referencia citada, considera al Perú como una “posición incierta cerca del umbral” de su definición de democracia.

Un segundo elemento de análisis para la propuesta de este autor es la “capacidad gubernamental”. Por ella entiende la capacidad de los agentes del gobierno por controlar los recursos, las actividades y la población dentro de su territorio. En el caso peruano, la constatación de la realidad muestra cómo algunas zonas del país están prácticamente abandonadas de toda injerencia estatal. La ausencia de Estado de Derecho, en algunas zonas, deja el poder en efímeros e inestables operadores locales.

De acuerdo con esta clasificación, la conjunción de un régimen no democrático —calificación que puede ser válida para vastas zonas del país (si no lo es para su totalidad)— y baja capacidad gubernamental conduce a lo que el autor en mención califica como “tiranía fragmentada” caracterizada por altos niveles de violencia. Sin embargo, en el caso peruano, no estamos ante “tiranos locales” como supone el esquema de Tilly, sino, como insistimos, ante simples operadores circunstanciales de escaso control sobre su ámbito de acción. Ello, consideramos, determina una mayor imprecisión en la identificación de los actores de la violencia en los casos en que ella estalle.

Bajo esta combinación de factores, se hace más difícil, para cualquiera, hacer reclamos bajo las formas prescritas del régimen. En este contexto, la política de reivindicación de demandas toma lugar principalmente fuera de los parámetros previstos y se extiende hacia un rango ilimitado y prohibido, orientada por centros de poder parcialmente autónomos y, como veremos, independientes de cualquier convicción o proyecto político.

En esas circunstancias, cobran protagonismo operadores políticos independientes. Estos agentes, desvinculados de estructuras tradicionales o partidarias, forman, a partir de coyunturas electorales, empresas políticas que les permiten acceder a espacios de representación estatal. La reproducción de este tipo de actores en estos puestos —con filiaciones volátiles y agendas propias— aumenta aún más la ineficiencia del desempeño del Estado en la satisfacción de las demandas sociales. Un sistema político copado por este tipo de actores no permite un adecuado ejercicio del Estado de Derecho ni el establecimiento de una autoridad con legitimidad que garantice orden y resolución de conflictos, sobre todo en zonas lejanas de los centros políticos nacionales.

La especialidad de estos “empresarios políticos” consiste en organizar, vincular e intermediar a sus circunstanciales seguidores y los intereses de estos a cambio de respaldo y usufructo del puesto público. El acceso a cargos estatales les otorga una mayor disponibilidad para cumplir con sus compromisos y también una mayor justificación para, en nombre de esa tarea, perseguir intereses particulares. En ese sentido, la lucha por acceder a los cargos públicos ya trasciende la arena exclusivamente electoral y, en algunos casos, aprovechando la disposición de mecanismos de participación ciudadana —como la revocatoria de autoridades— o, simplemente, apelando a la movilización de poblaciones con justos requerimientos pendientes, dichos operadores pueden promover la violencia y detonar conflictos sociales que les permitan alcanzar posiciones de poder.

Dados estos elementos, la categoría de “empresario político” se superpone a la de “especialista en la violencia” (Tilly 2003) y, por lo tanto, sus funciones trascienden la conexión de grupos sociales previamente desvinculados. De esta manera, estas funciones incluyen la de activar los elementos que precipitan los estallidos sociales: las fronteras entre el “nosotros” y el “ellos”, las historias y los discursos justificadores, y las relaciones entre actores que previamente se mantenían pacíficos o aliados. En casos radicales, podemos encontrar grupos armados dentro del territorio —es el caso de los remanentes de Sendero Luminoso, de los narcotraficantes o del movimiento etnocacerita— y, además, operadores que conectan los conflictos locales con confrontaciones de mayor escala. Para ejemplificar estos argumentos, analizaremos, a continuación, el movimiento de productores cocaleros y su protesta en contra de la política gubernamental de desarrollo alternativo.

“LA COCA ES SANA Y SAGRADA”:

EL CASO DE LAS PROTESTAS DE LOS PRODUCTORES COCALEROS

La producción cocalera en el país se ha focalizado en cuatro valles: Alto Huallaga —en San Martín—, Aguaytía —en Ucayali—, El Monzón —en Huánuco— y el Valle del Río Apurímac-Ene (VRAE) —que comprende territorios de Junín, Cusco y Ayacucho—. Por lo menos en los dos últimos, la convulsión social ha llegado a niveles elevados. En el caso de El Monzón, sobresale la figura del dirigente Iburcio Morales, un mediano empresario cocalero acusado de haber incursionado en la maceración y transformación de la hoja de coca en cocaína. En agosto de 2003, los agricultores se declara-

ron en huelga general en protesta contra la política de desarrollo alternativo promovida por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). Resulta evidente que la rentabilidad de la producción cocalera es difícil de igualar con otro producto alternativo, sobre todo en determinadas zonas de estos valles, donde aparentemente solo crece la hoja de coca. Cabe precisar que esta “rentabilidad” es relativa, ya que estamos ante poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema. Los campesinos cocaleros no capitalizan como antaño y apenas les alcanza para sobrevivir. Sus principales dirigentes, por el contrario, buscan, en la movilización y la protesta, proteger sus intereses. Ya no estaríamos frente a los grandes carteles colombianos, sino ante emergentes empresarios cocaleros —como Morales— que aprovechan la situación de pobreza de los campesinos para movilizarlos y convertir la salvaguarda de sus intereses particulares en una protesta social. Precisamente, el arraigo de este tipo de demandas permite que algunas autoridades, en búsqueda de respaldo de las masas, apoyen políticamente estas causas. La presidenta regional de Huánuco Luzmila Templo —empresaria hotelera y de centros de diversión— ha señalado, públicamente, su inconformidad con los tratados planteados por DEVIDA, pues, desde su evaluación personal, gana más réditos políticos apoyando a los cocaleros que pactando inversiones con *The United States Agency for International Development* (USAID).

En el Valle del Río Apurímac-Ene, la situación es más complicada. Para graficarla imaginemos la intersección de tres conjuntos —campesinos cocaleros, rondas de autodefensa y pequeños narcotraficantes— en donde la intersección es la parte de mayor magnitud. Como resultado, pocos saben quién es quién. Mientras tanto, Sendero Luminoso transita la zona como una suerte de tribu nómada que trata de capitalizar la violencia. Las habilidades de sus integrantes han quedado reducidas al uso de armas y su sobrevivencia pasa por ponerlas al servicio de narcotraficantes o de actos delincuenciales como el secuestro de Techint —ocurrido, también, en agosto de 2003—. Lejanos son los días de la “revolución”.

La incertidumbre en contextos de pobreza y ausencia del Estado es aprovechada por liderazgos oportunistas, pragmáticos e interesados. Estos liderazgos conducen las demandas de los productores cocaleros no por el lado de las reivindicaciones ciudadanas —por donde se supone se encontrarían espacios de concertación normados por ley—, sino por el del conflicto social y la búsqueda del beneficio propio. Así como Iburcio Morales en El



Monzón, en el VRAE encontramos a Nelson Palomino, modesto profesor de escuelas rurales que, desde un programa radial —aprovechando su conocimiento del quechua y sus dotes histriónicas—, se inventó como remedo de líder mesiánico y dice defender “la sagrada hoja de coca” en esta región. Últimamente, el abogado Ricardo Noriega, ex candidato presidencial por una agrupación independiente, ha incursionado, con un recurrente sentido de la oportunidad, en la “representación de los cocaleros” por medio de la defensa legal de Palomino.

Finalmente, el movimiento etnocacerista, liderado por el mayor (r) Antauro Humala, se incluye entre los que buscan ganancia segura en este río revuelto. Exacerbando los fantasmas del velasquismo en las clases altas limeñas, Humala porta un proyecto político montado en un sector de una de las instituciones más tradicionales del país: el Ejército. Los reservistas —activos miembros de su movimiento— no son sino jóvenes marginados de las oportunidades educativas y laborales.

Entre los meses de abril y mayo de 2004, estas organizaciones confluyeron en una de las principales movilizaciones sociales llevadas adelante hacia la capital de la república. El pliego de reclamos de las organizaciones cocaleras consistía en la libertad de su dirigente Nelson Palomino —condenado a 10 años de prisión por apología del terrorismo—, la suspensión del programa de erradicación de cultivos de hoja de coca, la desactivación de DEVIDA y el empadronamiento de los agricultores por parte de la Empresa Nacional de la Coca (ENACO). Nancy Obregón, dirigente de los productores del Huallaga, apareció como la principal activista de estas protestas. Limeña, de origen popular y sin experiencia política previa, asumió desde 1998 la dirigencia del Huallaga y, ante la ausencia de Palomino, ha asumido la coordinación nacional de un gran sector de estos productores. No duda en aceptar el apoyo de los reservistas pertenecientes al movimiento etnocacerista como fuerza de choque en las manifestaciones. Paralelamente, en Tingo María, Iburcio Morales dirige las protestas contra las instalaciones de DEVIDA y promovía el cierre de las vías de comunicación. ¿Cómo poder entender esta vorágine de protesta social a punto de convertirse en un conflicto mayor?

Las movilizaciones y protestas alrededor de la producción de la coca tienen, como señalamos, un sustento real: los altos niveles de pobreza de los pequeños agricultores cocaleros. Sin embargo, ante la floja presencia del Estado —y los partidos políticos— en las zonas cocaleras y la ausencia de canales eficientes para la mediación de los pedidos de estas poblaciones,

surgen estos operadores políticos que, por medio de recursos pasajeros, prometen la solución de los problemas y asumen cargos directivos que les permiten, en la práctica, saciar intereses particulares. De esta forma, consolidan los recursos suficientes como para ignorar a las autoridades locales y activan mecanismos que promueven la violencia social. Delimitan su identidad política y social alrededor de un “movimiento cocalero”, sólido y monolítico en el discurso, pero con muchos intereses divergentes al interior. Elaboran la identidad de un “nosotros” sobre la base de una tradición ancestral: el cultivo “sagrado” de la hoja de coca. Construyen, además, la identidad del “enemigo”: en este caso, la política de desarrollo alternativo promovida por el gobierno de los Estados Unidos y operada por instituciones nacionales como DEVIDA. Finalmente, tienden vínculos con aliados nacionales —como los etnocaceristas— y, presumiblemente, con otros de mayor alcance para, así, extender la cobertura de su protesta, interpretada por algunos observadores externos como “indígena”.

De este modo, el tema de la hoja de coca es el perfecto pretexto para las mayores movilizaciones posibles en el país y sus operadores políticos lo saben. Es “nacionalista” porque se trata de un cultivo “ancestral”. Es “anti-imperialista” porque es la “víctima” de los operadores americanos —USAID, DEVIDA—. Es “anti-sistémica” —orgánicamente puede provocar la caída de un gobierno como en Bolivia—, “anti-neoliberal” —como los ánimos anti-privatizadores del “arequipazo”— y busca la unión de sectores marginales —indígenas, campesinos, pobres—. La permanencia y vigencia de este tipo de operadores puede transformar los significativos y válidos reclamos de determinadas poblaciones en el detonante de mayores conflictos sociales en el país. Para evitarlo, se requiere el restablecimiento de un sistema de intermediación de demandas controlado por el Estado y por los partidos políticos. La última propuesta al respecto apela, como veremos a continuación, al establecimiento de canales de participación ciudadana. Sin embargo, hasta el momento, son más evidentes sus limitaciones que sus logros.

#### ENSAYO SOBRE LA CEGUERA: LOS DESENCUENTROS ENTRE LA PROPUESTA PARTICIPATIVA Y LA PROTESTA SOCIAL

Después de la caída del régimen autoritario fujimorista, se inició un proceso de reformas que persiguen, en la institucionalización de canales de participación ciudadana, el fortalecimiento del sistema de intermediación entre el Es-

tado y la ciudadanía. El gobierno de transición de Valentín Paniagua planteó reemplazar el clientelismo de las políticas públicas del régimen anterior por instancias de consulta con participación de la sociedad civil en la definición de los ejes de desarrollo dirigidos a los sectores menos favorecidos. De este modo se constituyó, en cada una de las provincias del país, Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP). Por su parte, el gobierno de Alejandro Toledo no alteró esta vocación participativa y mantuvo las reformas en marcha. Así, en la creación del nuevo marco descentralista, se estableció, en cada uno de los gobiernos regionales, Consejos de Coordinación Regional (CCR) —como órganos consultivos integrados por representantes de las alcaldías y de las organizaciones de la sociedad civil—. Además, cada municipio, urbano o rural, pequeño o inmenso, cuenta desde el año 2003 con un órgano consultivo similar —el Consejo de Coordinación Local (CCL)— conformado por los representantes de las organizaciones sociales de cada jurisdicción. En cada uno de los casos, estos organismos de coordinación son los encargados de concertar un Plan Anual de Desarrollo y los presupuestos participativos anuales. El funcionamiento de estos órganos y sus competencias están normados por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Gobiernos Locales y por la Ley de Presupuestos Participativos. A estos mecanismos se podría añadir los Consejos de Coordinación Sectoriales —Educación, Trabajo, Salud— que han permitido que organizaciones civiles con intereses en la materia participen en el planeamiento de políticas en los rubros respectivos. Toda esta concatenación de canales participativos en la toma de decisiones públicas es avasallante y da la imagen de una explosión participativa, de una sociedad civil activa cuyos intereses son procesados bajo mecanismos permanentes de consulta.

Los mecanismos de participación propuestos en los niveles regionales y locales se posicionan, en la práctica, como canales de mediación entre un Estado que no puede garantizar autoridad ni satisfacción de demandas y una sociedad fragmentada cuyos intereses resultan difíciles de representar. Sin embargo, las posibilidades de representación política que se desprenden de los espacios de la sociedad más movilizados —como es el caso de los productores cocaleros— son usurpados por un tipo de operador político a quien no le conviene encauzar las protestas por los canales que la reforma participativa está abriendo. Mientras los partidos políticos solamente llegan —y con dificultades— a los niveles regionales, en el nivel local tenemos a estos cuadros autónomos, desenganchados de las élites políticas, que mani-

pulan en cierta dirección las demandas de la población que dicen representar. Al desvirtuar los cargos políticos y asumirlos como una actividad económica más, los requerimientos de los ciudadanos quedan en el vacío, se desordenan y se transforman en estallidos sociales que, ante la urgencia, no son tomados por los actores políticos ni menos por los espacios de concertación y participación, sino por agitadores sociales profesionales.

De esta manera, las MCLCP y los CCL, una suerte de bandera política de los sectores progresistas, parecen tener mayor viabilidad solo en aquellos casos donde los actores políticos son sensibles al discurso participativo o donde existen actores externos —Iglesia Católica, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), por ejemplo— lo suficientemente fuertes como para sostenerlo. Pero, en aquellas zonas conflictivas donde el Estado brilla por su ausencia —¿Quiénes integran el Consejo de Coordinación Local en El Monzón?, ¿cómo funciona la Mesa de Lucha Contra la Pobreza en el VRAE?—, la representación de los intereses locales es tomada por operadores políticos que dirigen las demandas sociales por donde no puedan encontrarse con mecanismos de fiscalización, vigilancia o concertación —mecanismos que, precisamente, constituyen la razón de ser de la reforma participativa—.

La propuesta participativa vigente en la actualidad está aferrada a la letra muerta de la ley y sigue un camino totalmente paralelo a las movilizaciones sociales —más sensibles a la manipulación de agentes antisistémicos que a mecanismos que encaucen las demandas hacia el sistema político democrático—. La satisfacción por los espacios de participación no debe sintetizarse en el número de mesas funcionando o en la cantidad de consejos de coordinación local liderados por gente confiable, sino en cómo este sistema participativo logra sostener el régimen democrático y es capaz de cumplir con las tareas pendientes de la transición. De otro modo, la democracia formal que estamos viviendo —como nunca antes, participativa en la teoría, pero, como siempre, decepcionante en la práctica— sucumbirá ante las frustraciones de la ciudadanía.

El régimen político debe buscar su sustento en los canales participativos formalmente existentes. La estabilidad del régimen no solamente se logra con acuerdos elitistas ni con “pactos de caballeros”. La propuesta participativa debe asumir, con la participación de los actores políticos formales en su conjunto, la resolución de los conflictos de una sociedad que busca abandonar totalmente el autoritarismo y la violencia. Debe lidiar con las

agendas individuales de empresarios políticos locales y asumir las transformaciones de la representación política. De otro modo, la propuesta participativa —repleta de MCLCP, CCR, CCL, etc.— será un ensayo más de los sectores progresistas que no pudo sintonizar, nuevamente, con las bases; será un ensayo más sobre la ceguera.

#### EPÍLOGO: EL CASO DE ILAVE Y ALGUNAS PROPUESTAS

El lunes 26 de abril de 2004, una violenta toma de rehenes terminó con el asesinato de Cirilo Robles, alcalde de Ilave —ciudad de 60 mil habitantes ubicada en la región Puno—, capital de la provincia de El Collao. Desde un mes antes de lo sucedido, la población movilizaba acusaba a Robles de haber malversado los fondos destinados a la construcción de la carretera Ilave-Masocruz y pedía su vacancia. El caso fue presentado, inicialmente, por la prensa, como un linchamiento producto de la justicia popular de una comunidad aymara en contra de sus malos gobernantes. La cercanía con otras poblaciones que comparten las mismas raíces étnicas, y que recientemente se han articulado en movimientos y liderazgos políticos —como el caso de Felipe Quispe en Bolivia—, condujo a algunos analistas a interpretar el caso de Ilave como el posible origen de un movimiento separatista étnico-nacionalista (Bigio 2004).

Planteamos observar el caso de Ilave a la luz de los argumentos expuestos en este artículo. Es decir, comprenderlo como un estallido de violencia resultado de la pugna de intereses particulares de empresarios políticos locales ante las deficiencias de un sistema de intermediación política que carece de redes partidarias o triángulos patronales que garanticen la solución de las demandas sociales.

Si analizamos los resultados electorales en la provincia de El Collao, comprobamos la reproducción a escala local de la fragmentación, volatilidad y atomización del sistema político, el protagonismo de organizaciones políticas efímeras dirigidas por operadores autónomos y la dificultad de los partidos políticos nacionales por consolidarse en el nivel de las bases. En las elecciones municipales de noviembre de 2002, en esta jurisdicción, se presentaron once listas de candidatos para una población electoral de 41 mil votantes. Cirilo Robles, el alcalde asesinado, encabezó una lista independiente local (Unión Regional para el Desarrollo) y se alzó con el triunfo alcanzando solamente el 21,6% de los votos válidamente emitidos —o sea 7 822 vo-

tos—. La segunda ubicación la obtuvo el candidato por Somos Perú, Mario Vargas, con el 13% de la votación válida. Significativamente, los partidos políticos nacionales obtuvieron el respaldo electoral más bajo. Los candidatos de Acción Popular, Perú Posible y el PAP obtuvieron el 3,8%, el 3,6% y el 3% del voto válido respectivamente. Es decir, ninguno superó el respaldo de 1 500 electores.

Ilave ejemplifica el nivel radical de conflicto que puede provocar un sistema político fragmentado y altamente competitivo, sin canales de mediación de demandas y operado básicamente por empresarios políticos locales con agendas propias que buscan en el acceso al poder el beneficio económico. Estos operadores políticos —como lo señala el informe de la subcomisión encargada del Congreso (Congreso de la República 2004)—, en complicidad con algunos periodistas locales, aprovecharon la desafección de la población por la gestión de Robles para generar una corriente de opinión en contra del alcalde. Aunque sus intenciones principales hayan sido simplemente revocarlo, el nivel de agresividad que se desató terminó en tragedia.

De acuerdo con el informe mencionado, los responsables del asesinato serían el teniente alcalde Alberto Sandoval y el regidor Teófilo Contreras —ambos pertenecientes a la misma agrupación política del alcalde—, el regidor Marcelino Aguilar —de otra lista local (Frente Unido Progresista)— y el regidor Gilberto Olivera —de Somos Perú—. Estas personas, en complicidad con empresarios de medios de comunicación, promovieron la revuelta en contra del fenecido alcalde y se convirtieron, así, en operadores del conflicto.

Las declaraciones del congresista Jorge Chávez Sibina, presidente de la Subcomisión Investigadora, al momento de presentar el informe final son elocuentes:

Han querido presentar esto (el caso de Ilave) como un acto de Fuente Ovejuna, pero detrás del asesinato del alcalde Cirilo Robles hubo móviles económicos y políticos, y ambición de poder por parte de algunos regidores y empresarios de la radio y de la televisión [locales], que actuaban como presión contra las autoridades. (Perú 21, viernes 28 de mayo de 2004)

Las conclusiones del informe son coherentes con este argumento. Las “falsas motivaciones sociales” que exacerbaban a la población en sus reclamos culminaron con el asesinato de la autoridad provincial. Estas motivaciones se explican por la ambición de un grupo de regidores de “tomar el poder

usando métodos ilegales y no democráticos”, manipulando, a su favor, las demandas sociales existentes (Congreso de la República 2004: 95-96).

Como ha quedado evidenciado, casos similares al de Ilave existen en todo el país como consecuencia no solo de la deficiencia del Estado para garantizar autoridad, justicia y resolver pedidos, sino también como resultado de la vigencia de un tipo de mediación política que no se basa ni en partidos políticos ni en caudillos locales, sino en operadores políticos débiles, inestables, circunstanciales que, sin ideología ni propuesta política, tienden a tener como único incentivo en la gestión pública el enriquecimiento personal. Este tipo de mediación, además, ante la ausencia de redes de distribución de bienes y recursos que satisfagan los requerimientos de la población, incrementa los niveles de competitividad entre los operadores locales. Ello puede transformar a empresarios políticos en operadores de conflictos, como lo demuestra el caso de Ilave y, por lo tanto, el régimen democrático termina conteniendo, en su interior, una estructura política con niveles de violencia latente que merman su legitimidad desde adentro.

Los canales de participación ciudadana existentes desde la década pasada —como la revocatoria de autoridades—, así como los establecidos recientemente —CCL, CCR—, terminan siendo utilizados por estos operadores. De acuerdo con la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), para febrero de 2004, existían en todo el país diez comités de revocatoria para presidentes regionales, 46 comités de revocatoria para alcaldes provinciales y 314 destinados a revocar a alcaldes distritales. Antes que un mecanismo de democracia directa y de consulta ciudadana, la revocatoria aparece como una expresión de conflictividad en el nivel local. Por otro lado, los mecanismos de concertación —algunos procedentes de las escasas experiencias democráticas de la década pasada— evidencian sus limitaciones como puentes entre la clase política y la sociedad, pues se basan en modelos de representación que no corresponden con la realidad. Los consejos de coordinación local y regional, por ejemplo, suponen una sociedad civil organizada y portadora de sus demandas sociales correspondientes. Esta propuesta de participación considera a los dirigentes sociales de organizaciones populares como los legítimos representantes de los intereses de la comunidad. Estos esquemas apelan a una visión corporativa de la sociedad y corresponden a un sistema de intermediación —mediante grupos de intereses— que prácticamente ha desaparecido.

Consideramos que se deben establecer mecanismos de coordinación que tomen como premisa las características de la intermediación política volátil, de la flexibilidad y particularidad de las demandas sociales y de la proliferación de operadores políticos autónomos e irresponsables para con los cánones democráticos. Ello requiere, en primer lugar, el fortalecimiento de los cargos públicos por medio del engranaje de dichos cargos en una red de canalización de demandas y distribución de bienes y servicios que cuente con mecanismos de rendición de cuentas que eviten su clientelización. Esta propuesta es impensable sin el protagonismo de los partidos políticos nacionales, que son los llamados a convertirse en los articuladores de la atomización política actual. Una reforma electoral pertinente —con barreras altas para la inscripción de listas electorales locales— podría evitar la alta reproducción de “movimientos independientes”. Deben crearse, además, los incentivos para que estos actores se afilien a agrupaciones nacionales y que estas sean capaces de establecer un mayor control sobre sus afiliados. Aunque se prevee la dificultad de volver a contar con partidos políticos enraizados en la sociedad, por lo menos se puede exigir patrones ordenados de “profesionalización” de la política local y regional.

Estos desafíos se traducen en una invocación a los partidos políticos nacionales para que garanticen su presencia y su actividad más allá de los periodos electorales y en zonas prácticamente abandonadas por cualquier tipo de representación nacional. No es posible considerar como seria la vocación de gobernabilidad democrática de estos actores si mantienen un desempeño electoral como el expresado, por ejemplo, en Ilave, donde ningún partido nacional alcanzó el 4% de los votos válidos. La salida autoritaria, que se traduce en la represión y el incremento de sanciones para los que transgreden el orden por medio de radicales medidas de protesta, tampoco es el camino adecuado. La autoridad y el poder no se establecen exclusivamente con leyes, sino con capacidad eficiente por resolver los problemas de la población. Una extrema penalización de la protesta social incentivará mayores niveles de transgresión de las normas, pues la autoridad existente carece de legitimidad para ejecutar las posibles sanciones. De este modo, y desafortunadamente, queda evidente la ausencia de proyectos políticos para las mayorías del país.

## BIBLIOGRAFÍA

- BIGIO, Isaac  
2004 “¿República Aymara?”. En: www.bigio.org
- COTLER, Julio  
1994 “La mecánica de la dominación interna y del cambio social”. En: *Política y sociedad en el Perú. Cambios y continuidades*. Lima: IEP.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ  
2004 “Informe Final de la subcomisión que investigó los hechos que produjeron el asesinato de Cirilo Robles, alcalde de la provincia El Collao en Ilave”. Lima: Comisión de Fiscalización y Contraloría.
- DELLA PORTA, Donatella  
2000 *Political Parties and Corruption: 17 Hypothesis on the Interactions between Parties and Corruption*. San Domenico: European University Institute.
- LEVITSKY, Steven y Maxwell CAMERON  
2003 “Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori’s Perú”. En: *Latin American Politics and Society*, 45:3.
- MELÉNDEZ, Carlos  
2004 *¿Descentralización sin partidos? El caso del APRA en el gobierno regional de San Martín durante el primer año de gestión*. Lima: IEP.
- TANAKA, Martín  
2001 *Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Lima: IEP.  
2004 “El gobierno de Alejandro Toledo o cómo funciona una democracia sin partidos”. En: *Revista Política* Vol. 42, otoño. Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Chile, pp. 120-153. Santiago de Chile.

- TILLY, Charles  
2003 *The Politics of Collective Violence*. Nueva York: Cambridge University Press.
- VALENZUELA, Arturo  
1977 *Political brokers in Chile. Local government in a centralized polity*. Durham: Duke University Press.
- WEYLAND, Kurt  
1996 “Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities”. En: *Studies in Comparative International Development*, 31: 3, pp. 3-29.

### III. CULTURA Y POLÍTICA

#### *Modernidad, identidades políticas y representación: cuatro décadas y un desenlace abierto*

ROMEO GROMPONE

*A Julio Cotler por tantos años  
de acuerdos y discrepancias  
sobre política, literatura y cine.  
Por un afecto que va creciendo con el tiempo.*

“El estado de emergencia que vivimos no es la excepción sino la regla” decía Walter Benjamin para dar cuenta de los alcances de cualquier explicación sobre lo que estaba ocurriendo en la dramática historia europea de los años veinte. En el Perú, cuando se trata de pensar en la historia de las cuatro últimas décadas, parece que los límites temporales no sirvieran, que las situaciones extremas e intolerables vinieran desde mucho tiempo atrás y continuarán en los años venideros. No puede anticiparse un punto de inflexión que otorgue un principio de orden a los acontecimientos y que no suene, a la vez, como gesto impostado de arrogancia intelectual. Y, aun así, es necesario tratar de entender lo que está ocurriendo, para no incurrir en el escepticismo como un desvalido recurso.

Este artículo tratará a grandes rasgos sobre la cambiante formación de identidades como elaboración personal y social en la medida en que ellas están influidas por las relaciones con el poder político. De este modo, se tomarán en consideración las dificultades para constituir lazos representativos estables, las instituciones del Estado de Derecho como aspiración normativa y vigencia social, su influencia en la definición de las cambiantes fronteras étnicas y de exclusión, el colapso de las élites y la fragmentación social. Todo aquello que, de una u otra manera, se acostumbra a calificar como las



oportunidades y desvelos de nuestra modernidad política. Si bien este artículo no quiere quedarse en un enclaustramiento disciplinario, otras dimensiones de esta modernidad, especialmente la cultural, no se considerarán sino según su distancia o acercamiento con el plano institucional; de lo contrario, se excederían los propósitos de este trabajo y los conocimientos del autor. Estas situaciones no serán consideradas desde el peso muerto de una condición incambiada —como con frecuencia se acostumbra a hacer— sino tratando de dar cuenta de las transformaciones ocurridas en las últimas cuatro décadas: el cuestionamiento de un orden tradicional, un proceso de transformación radical vertebrado desde el Estado, la violencia política, el intento de construir un régimen democrático estable, la amplia convocatoria social que logra en la sociedad el autoritarismo y el ingreso, luego, a una vacilante afirmación institucional.

#### EL CAMBIANTE JUEGO DE LAS IDENTIDADES

Al margen de las discusiones filosóficas sobre el tema, en el Perú conviven, se interfieren y se juntan en inesperadas convergencias distintas formas de vivir las identidades sociales y políticas. Sobre estas identidades siguen incidiendo hábitos y fantasías de un orden tradicional. En ellas se hacen sentir, todavía, nociones de jerarquización étnica, una relativa naturalización de las diferencias, aspiraciones a una dominación sin resquicios y la tutela o la piedad por parte de los poderosos; todas estas modalidades confluyen en marcar una insalvable diferencia. Influyen también, aunque cada vez con menos fuerza, ideas corporativas según las cuales cada uno tiene su lugar y solo existen reconocimientos restringidos a aquellos que forman parte del grupo de pertenencia de cada persona.

Otras maneras de pensar o de imaginar las identidades parten de la noción de oportunidades para construir biografías personales relativamente ordenadas, constituidas por acciones que se orientan a tener dominio y eficacia sobre la realidad vinculadas a otras que aspiran a una comunicación más amplia en la que predomine la argumentación y los acuerdos. Desde este punto de partida, surge la precaria convicción de que, en momentos relativamente pautados, las personas deben tomar opciones radicales en relación con el trabajo y la familia, buscar referentes en las instituciones y asumir como esferas que escapan relativamente a su control —pero conocen en su dinámica e influencia— al Estado, al mercado y a la política. Además, los in-

dividuos y grupos buscan empecinadamente vías de acceso a algunas o varias de estas esferas.

Finalmente, puede entenderse que las identidades no pueden vivirse como un sitio coherente, homogéneo, ubicado en algún punto establecido de constitución. Desde este punto de vista, las diferentes posiciones del sujeto están atravesadas por el género, la raza, la clase y la etnia. Lo que va siendo cada uno se va justificando por hegemonías y diferencias. No hay espacio de sutura. Las posiciones se van estableciendo provisoriamente una y otra vez. La exclusión, entonces, no puede ser justificada y tiene que ser armada y rearmada por las élites y por aquellos que permanecen al margen, resisten, cuestionan.

Estas distintas maneras de vivir las identidades se asocian a las diferentes nociones sobre el orden político y social deseado o impuesto.

El rescate de la tradición puede llevar a idealizar el pasado o a pensar en explotaciones y agravios seculares que, en su énfasis, desestiman las perspectivas abiertas al cambio político y cultural. También puede adoptar una dirección emancipadora si se tiene la sensibilidad y la capacidad de entender el alcance de las transgresiones y adaptaciones que las mayorías fueron capaces de realizar para ser protagonistas y no sujetos pasivos una historia escrita por otros. La pretendida afirmación de una identidad moderna conduce con frecuencia a la afirmación de discursos que aspiran a ser únicos y definitivos, a la intolerancia en nombre de una razón excluyente de cualquier otra. Como contrapartida trae consigo también una mayor disposición al pluralismo y la crítica. El clima intelectual de nuestros días valora aquello que desestabiliza las representaciones estatuidas, desconfía sobre las seguridades de los fáciles acercamientos a los otros, enfatiza la indeterminación como espacio de resistencia a la prédica de los autoritarismos, sabe que la política no tiene puntos finales ni órdenes acabados. Sin embargo, uno puede también, en medio del juego de las diferencias, perderse en ellas y desvincularse de cualquier forma de pensar la sociedad en su conjunto. Como señala Eagleton, si todas las particularidades son intraducibles, la diferencia se asemeja a la igualdad y no hay espacio para una emancipación que tiene que ver con un momento de universalidad, de una reflexión sobre lo que está ocurriendo en la sociedad y la política donde haya señales de entendimiento compartidos, lo que no supone homogeneización, imposición de discursos o prácticas uniformizadoras (Eagleton 2000).

Puede identificarse, sin demasiadas dificultades, a quienes sesgan la interpretación, según cada uno de estos diferentes modos de pensar las identidades sociales, cuando tratan de interpretar lo que está ocurriendo en la sociedad peruana. Quizás, más que emprender un tedioso ejercicio nominalista, persiguiendo autores y corrientes, conviene advertir que las migraciones, los avances y desventuras de la educación, el crecimiento de las ciudades, las transformaciones en la sociedad rural, las nuevas formas de exclusión, la construcción de referentes políticos que provocaron adhesiones y también enconados distanciamientos, la violencia y la guerra, y las cambiantes estrategias para acercarse al Estado y al mercado hicieron que, para la mayoría de las personas, las identidades se encontraran en tránsito. Cada criterio clasificatorio quedó en parte vigente y en parte fuera de lugar, mientras que las imágenes recurrentes de estos años fueron el desorden, la anarquía o la creatividad desbordada y, en algunos periodos, la violencia, la intolerancia y el temor.

#### SALIENDO DE UN ORDEN TRADICIONAL

Los primeros trabajos de los investigadores del Instituto de Estudios Peruanos se ubican en el momento mismo de esta transformación irreversible que culmina en la abigarrada situación presente. Dichos trabajos se emprendieron pensando más en las esperanzas que en los riesgos que surgían de la comprobación de un orden tradicional en desmoronamiento. En todo caso, su reflexión se distanciaba de quienes imaginaban momentos fundacionales del surgimiento de una nación relativamente integrada o, al revés, de la trama, del fatalismo político y cultural que podía encontrar buenas razones para justificarse en la conquista y la dominación.

Quizás coincidían en lo que recientemente ha señalado Forment sobre la recurrencia, en el Perú, de justificar lazos sociales y política en ideas corporativas en las que Dios instituía las relaciones entre la comunidad y el soberano. Dicha recurrencia se dio, primero, como argumento explícito y, luego, impregnando una imaginación política que no terminaba de secularizarse (Forment 2003). Quedaba, sin embargo, pendiente como desatar el nudo que se había trenzado; este nudo surgía de la comprobación de que esta comunidad y este soberano no podían ejercer el poder simultáneamente. Los realistas y luego los grupos dominantes entendían que el pueblo transfería en un acto único el poder al monarca, al presidente, al caudillo. Los comunita-

ristas consideraban, en cambio, que solo había una cesión parcial del poder; ello justificaba la rebelión, aunque se invocaban principios de Derecho natural y no reivindicaciones directamente políticas, lo que en parte limitaba su capacidad de intervención como actores sociales con perspectiva de decidir, liberados de límites y condicionamientos impuestos.

En una sociedad de grupos que se pretendían cerrados y jerarquizados quedaba poco espacio para autonomías personales, pluralismo en las asociaciones y constitución de lazos representativos. Esta condición inicial desde la que se pensaba la distancia entre personas de diferente condición explica en parte la larga vigencia del patrimonialismo. Una vez removidos los precarios límites de contención de los excesos de los señores locales que el orden colonial trataba de implantar, los indios estaban adscriptos al universo de relaciones particularizadas de quien ejercía la autoridad —hacendado, juez, prefecto—, aunque no faltaron expresiones de negociación y de resistencia. Lo público, lo que es de todos, cede por lo general al abrumador peso de intermediarios sujetos a negociaciones con poderes locales.

Y, aun en los tiempos presentes, siguen acosando algunos legados de aquella historia —legados de los que la sociedad no consigue desprenderse—. Las normas jurídicas aparecen como expresión descarnada de acuerdos instituidos o informales entre grupos. Esta situación marca, desde los orígenes, los márgenes de aceptación o desacato por quienes no se sienten concernidos por dichas normas. Este fenómeno le resta a nuestra pretendida modernidad parte de sus aspiraciones universalistas. Y, en otro plano, a las mayorías excluidas, entre ellas, los campesinos o los vecinos de asentamientos urbanos pobres, se las entiende atadas a sus pasiones antes que a una prédica orientada en términos de proyectos, recursos y oportunidades. Algunos movimientos sociales, aún en el tiempo presente, no solamente tienen que pugnar para que se reconozcan sus derechos y reivindicaciones sino que, antes de ello, deben acreditar una suerte de mayoría de edad. Lo primero que hace notar la autoridad es la presunta pobreza de sus argumentos y la escasa calificación de quien protesta o demanda.

Es cierto que esta es una aproximación de trazos demasiado gruesos. De Trazegnies parece exagerar cuando señala que, en la mayor parte de la historia republicana, la diferencia entre liberales y conservadores solo tenía sentido en el plano político porque no podía pensarse en una sociedad basada en principios de mercado sin un imaginario igualitario que cuestionara jerarquías rígidamente delimitadas (De Trazegnies 1980). Es cierto que el co-

mercio no introdujo la “dulzura de las costumbres” que entusiasmaba a Montesquieu, pero se fueron extendiendo, por lo menos durante todo el periodo republicano, las ferias campesinas; además, las personas salían de sus espacios rurales y aprendían a conocerse en el acuerdo y en el recelo —competidores, colaboradores, adversarios—, y llegaron, también, a establecer vínculos mercantiles más amplios.

Asimismo, hubo intentos, en diferentes etapas, de construir una comunidad política con manifestaciones y actos públicos en los que concurrían comerciantes, artesanos, médicos, maestros, que reivindicaban, con palabras de su tiempo, su condición de trabajadores y denunciaban la opresión a los indígenas y los poderes arbitrarios de los hacendados, de los jefes militares, de los caudillos y de los curas. Quizás todavía estábamos ante una ciudadanía “regulada” y organizada por el precario orden estatal, pero al menos se trataba del pueblo reunido en un proyecto en el que todos se sentían comprometidos. Ni a la dominación tradicional se le puede despojar de atisbos de modernidad, ni en tiempos que se supone de cambios puede dejar de advertirse el peso de acontecimientos que vienen de tiempo atrás y persisten como referente, como rémora o como utopía.

Lo cierto es que a mediados de la década de 1960, como advertían Alberti y Cotler, se va abriendo el pluralismo en el conjunto de la vida social y le quita espacio a las fáciles síntesis que ordenan el campo de observación entre dominantes y dominados, explotados y explotadores. Y, si bien había campesinos aislados unos de otros y controlados por la autoridad —el modelo del llamado “triángulo sin base”—, los autores advertían que estaba pasando el tiempo de su vigencia. De este modo, se distanciaron de lo que todavía siguen entendiendo los lectores apresurados acerca de esta interpretación —lectores preocupados más por la calidad de la imagen que por el razonamiento seguido— (Cotler 1994).

Tomando de modo riguroso y creativo a Weber, Parsons y Marx, Bourricaud señalaba la decadencia del orden oligárquico en el Perú. Los gamonales y los caciques perdían peso, a menos que “la metáfora del peso no despertara en nosotros la de la carga muerta que la parte activa y viva de la nación debe remolcar” (Bourricaud 1969). Las relaciones familiares entre privilegiados no ordenaban ya el conjunto de la actividad política y económica. Se hacía sentir el surgimiento o reconversión de grupos empresariales, de obreros y campesinos movilizados. Las distintas agencias del Estado, entre convencidas y obligadas, dejaban de lado sus antiguas prácticas particularistas y el

solo recurso a las lealtades personales. Había un nuevo juego en el cálculo de costos y beneficios en la acción social y en relación con las instituciones; este nuevo juego obligaba a un manejo político a la vez más audaz, más preciso y más matizado.

#### EL ESTADO Y LA SOCIEDAD TRANSFORMÁNDOSE A LA VEZ

Velasco intentó dar un brusco desenlace a este conjunto de problemas abiertos, entendiendo, como lo había creído también Haya de la Torre, que la sociedad peruana solamente podía vertebrarse desde el poder. Se acostumbra a señalar que fue un gobierno con rasgos corporativos que buscaba articular intereses mediante la representación funcional de grupos sociales incrustados en el sistema político. En esta línea, este gobierno expresa una continuidad y una ruptura respecto del modo en que se había pensado la relación entre poder y sociedad en la historia peruana. No remite a un imaginado principio fundacional democrático. Pretende, por el contrario, marcar una ruptura. El Estado que supuestamente organizaba el proceso estaba, a su vez, inmerso en el mismo principio de constitución y cambio que los grupos a quienes quiere convocar. Estado y sociedad se transformaban a la vez, si bien el primero reclamaba su capacidad de conducción.

Ocurre, sin embargo, que, contra ciertos sentidos comunes establecidos, las corporaciones son parte de una construcción política institucional, pero tienen necesidad de enraizamiento social. ¿Como construirlas solamente desde el Estado, persistente ilusión de algunos políticos, la mayoría de los militares y grupos de la comunidad académica? Hegel —a quien se toma como referencia cuando se trata de fundamentar las relaciones entre lazos corporativos, ideas de sociedad civil y dominio estatal— señala que estas mismas corporaciones constituyen una forma de asociarse que educa en un ejercicio político y reflexivo. Así consigue vincular intereses particulares con generales. Además, dicho filósofo señala que, solamente después de que ello acontece, la autoridad recupera su capacidad de intervención para evitar el encierro de aquello que se queda en lo exclusivamente social porque, de lo contrario, “se osificaría, se enclaustraría y naufragaría en un régimen gremial miserable”.<sup>1</sup>

1. Esta referencia a la *Filosofía del Derecho* de Hegel ha sido tomada de Serrano (1999: 72).

El gobierno militar, actuando entre la ilusión y la voluntad empecinada, intentó fortalecer o hasta provocar que surgieran actores y organizaciones sociales a marcha forzada. Afrontó los dilemas propios de aquellos que promueven un cambio radical y, a la vez, quieren contener las dinámicas que el mismo proceso desencadena. La movilización trastoca criterios establecidos y da margen para la integración; además, propicia cuestionamientos, improvisaciones, intentos de sacar ventajas de corto plazo y deserciones. Y ello ocurre en el momento en que se quiere establecer un nuevo orden y como parte del mismo proceso.

Estas direcciones contrapuestas de cambio y de control se expresarán, desde los inicios, en conflictos solapados o expresos que irrumpen en un sistema que se pretendía presentar como coherente y cerrado. Se realiza una reforma agraria radical —que reconoce como antecedentes las movilizaciones campesinas y el declive de las haciendas— que desplaza a los antiguos grupos dominantes y genera cambios en diferentes direcciones y algunas contradicciones en lo social y lo político —pero de signo avanzado respecto de la situación anterior—. Se amplía el reconocimiento de los sindicatos, a la vez que se les quiere integrar en la comunidad industrial, modelo improvisado en el que la mayoría de los trabajadores no aspiraba a participar. A los movimientos barriales no se les considera en su capacidad de construir con autonomía sus propios espacios urbanos; en cambio, a estos movimientos se los involucra en propuestas de desarrollo en las que, por lo general, no se sentían concernidos —por lo menos en su calidad de vecinos de un asentamiento—. Como ocurre por lo general con los discursos de justicia social, se entendía que las descripciones estaban sobrando ante la asumida contundencia de los hechos. No se conseguía advertir —probablemente no se podía hacerlo y quizás se está formulando ahora un razonamiento prescriptivo que ignora los dilemas de los protagonistas de esa coyuntura crítica— que, en una sociedad heterogénea, aun en sus grupos postergados, imponer un discurso radical sin matices afecta a actores sociales que ya estaban subordinados en el sistema anterior y no solamente a los antiguos grupos dominantes.

En la dinámica política desatada, el régimen dejaba a los grupos a quienes trataba de incorporar atados al momento excepcional de la transformación política; mientras tanto, se iban improvisando líneas de continuidad, lo que producía inseguridades e inestabilidades personales y sociales. En el derrotero establecido no había márgenes para aceptar principios de re-

presentación alternativas a los que el propio gobierno promovía impulsando un discurso totalizador en una sociedad que no terminaba de articularse. Estaban claros los desplazamientos pero no los puntos de llegada. No se tomaban en cuenta, y acaso no se querían ver, los desfases que cualquier proceso de cambio trae consigo y se tomaba el conflicto como una intromisión indebida, viniera de quien viniera.

#### LOS INTENTOS DE TRANSFORMACIÓN CULTURAL

En el plano cultural se partía de una visión que remitía a una inexorable “herencia colonial” que marcaba la explotación de los hacendados o burgueses —blancos, urbanos, criollos— sobre lo popular —campesinos, indígenas—. Esta visión de dos mundos comunicados y enfrentados entre sí permitía al gobierno militar presentarse como aquel que apuraba la historia, cerraba brechas y ponía punto final a siglos de injusticia estableciendo un nuevo modelo de sociedad que le daba protagonismo a los más pobres y postergados. Como suele ocurrir con los cambios que se quieren presentar como revolucionarios, las separaciones eran tajantes y los nudos evidentes, como si ello facilitara la tarea de cortarlos de una buena vez.

En los hechos les negaba en parte su historicidad a los grupos oprimidos salvo en los momentos de su sublevación. Además, se los despojaba de aquello que los acercaba a personas de distinta procedencia. Se ignoraba, también, que los grupos más discriminados habían estado erosionando en parte las jerarquías étnicas o expresaban manifestaciones de resistencia que no se revelaban de inmediato en el plano político. La prédica que los reivindicaba no tomaba en cuenta estos hechos en su afán por señalar que se estaba dando inicio a una nueva etapa histórica. El pasado se acogía solamente desde imágenes de íconos, la consigna o marcando hitos simbólicos.

Esta situación permitía al régimen hacer un discurso de tono pedagógico que le ayudaba a establecer una síntesis definitiva que, en teoría, tomaba lo mejor de aquello que hasta entonces estaba separado. Por un lado, los saberes y costumbres de las sociedades andinas. Por otro, los avances tecnológicos de la modernización, tal como se expresaba en la propuesta de desarrollo del gobierno. Procesos como la integración al mercado de comunidades y centros urbanos de la sierra —que colocaba a vastos contingentes por fuera de la sociedad tradicional—, los conflictos entre los mismos campe-

sinos y, en otro plano, las disputas de poder entre las élites quedaban en buena medida fuera del campo de observación.

Se tenían, además, expectativas de que la educación en su conjunto y la enseñanza obligatoria del quechua en particular demolieran barreras sociales. En cierto sentido se distorsionaba lo que los propios campesinos y habitantes de la sierra querían en dos direcciones diferentes. Por un extremo, estos grupos aspiraban a apoderarse de habilidades cognoscitivas de los sectores dominantes, accediendo al manejo de sus recursos idiomáticos y culturales. Por otro, a través de lo que venía de sus propias historias y tradiciones establecer alternativas diferentes a un único conocimiento que se impartía desde el mundo oficial.

Quizás estas observaciones no podían ser consideradas tal como se estaba formando el horizonte de interpretación de los cambios culturales de la época y desde la urgencia de emprender una transformación política radical. Visto en perspectiva, se buscaba delimitar las transformaciones de la modernidad en una sociedad que se estaba volviendo cada vez más compleja. Dejaba cabos sueltos, transformaciones interrumpidas y procesos sin entender. No conseguía definir un marco estructurado de referencias que proviniera desde el discurso del poder establecido, pese a que este se presentaba como impositivo y totalizador al no conseguir estabilizar sus propuestas, sus alianzas, su vigencia social. La decadencia de los ya desde antes desgastados poderes oligárquicos crea un nuevo escenario, en apariencia cerrado y congruente, y que, sin embargo, permitía aventurarse a distintos grupos a transitar por diferentes desenlaces. En cierta manera, todo parecía comenzar y la mayoría buscaba establecer sus propias salidas y sus propias síntesis, sin confiar en otros grupos y otros actores sociales.

Esta situación de búsqueda con sensaciones de aislamiento se vivía en las identidades políticas tanto como hemos visto que ocurría con las culturales. Tras la aparente unidad de la propuesta surgieron alternativas dentro y fuera del sistema. Había quienes buscaban crear organizaciones sociales desde el Estado que sustituyeran a las existentes. Otros aspiraban a un cambio con orientación socialista. Algunos consideraban que el proceso debía cumplir un conjunto de tareas estratégicas y luego organizar un recambio para no exponer a las Fuerzas Armadas al desprestigio social y a la división interna. Grupos influyentes defendían la idea de que los partidos obstaculizaban el cambio; se producían, así, singulares afinidades entre propugna-

dores de tendencias radicales con partidarios de la misión tutelar del ejército, desconfiada de los conflictos políticos y de la disputa de intereses.

Fuera del sistema, organizaciones de izquierda apoyaban al gobierno entendiendo que estaba cumpliendo las tareas iniciales de una revolución en la que ellas más adelante iban a tomar el relevo, al mismo tiempo que disponían, desde el Estado, de nuevos canales para vincularse con el movimiento social, lo que explicará en parte su crecimiento posterior. Otras denunciarán el carácter corporativo y hasta “fascista” del gobierno. Mientras tanto, las élites desplazadas y algunas emergentes buscarán la polarización política y social, y la negociación en las sombras.

Ocurre así una extraña conjunción en la que los enemigos irreconciliables coincidían en la idea de que un solo grupo, su grupo, podía entender y representar al conjunto de la sociedad y que, ante el opositor, correspondía desconfiar no solamente de sus ideas sino también de sus intenciones. Ya comienzan a hacerse notar nociones de rechazo a la política o defensa de criterios excluyentes que marcarán la historia del Perú de estos últimos años: estas nociones ya no fueron sustentadas únicamente en razones de discriminación étnica y social.

Estas percepciones serán las que predominen cuando se produce el retorno de la democracia. En élites, en parte transformadas, que buscaban recuperar posiciones, la democracia era el régimen político que les permitía acceder nuevamente a una decisiva incidencia social, pero que podía ser sustituido tan pronto esas nuevas condiciones de apertura política se perdieran. La mayoría de la izquierda que había decidido participar en esta nueva etapa la tomaba como un recurso instrumental, alejada de la disputa del poder. Este conflicto no lo encontraban en la pugna por abrir espacios de deliberación y se lo concebía por fuera de los canales institucionales del Estado de Derecho, algunos a nivel de su discurso, otros de sus prácticas. Esto ocurrió no solo por parte de las organizaciones que recurrieron a la violencia. Recusaban las mismas prácticas de negociación de conflictos y de espacios de disputa electoral de cargos en el congreso y en los gobiernos locales, los que, de hecho, participaban en el sistema. Las consideraban decisiones circunstanciales, provisionales, que iban a ser superadas por una nueva etapa que permitiría el advenimiento de una democracia en profundidad, liberada de ataduras y garantías formales.

LA PRECARIA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA Y  
LOS PROBLEMAS DE INTELIGIBILIDAD DE LO QUE ESTABA OCURRIENDO

En mayor o menor medida, el conjunto de fuerzas políticas tenía que hacer un aprendizaje institucional para emprender las estrategias y adquirir las rutinas que el nuevo sistema democrático requería. No existían precedentes que permitieran recomponer ordenadamente el juego político; no se contaba con referentes que dieran cuenta de una enseñanza previa que pudiera ser recreada a diferencia de otras transiciones latinoamericanas. El país no había conseguido constituir, en los años anteriores al golpe militar, un sistema de partidos estable. El gobierno de Belaunde entre 1963 y 1967 se había caracterizado por un movimiento de bloqueo entre Acción Popular y los partidos de oposición. No parecen haber existido, a lo largo de la historia del país, partidos de integración nacional que fuera más allá de referentes sociales y regionales relativamente delimitados. La ampliación del voto a los analfabetos en 1978 debiera haber obligado, además, a hacer más inclusiva su capacidad de convocatoria, y solo lo lograron de modo muy disperso y parcial.

López habla de incursiones democratizadoras en la historia del país que tienen que ver con la presencia del APRA en 1931, 1945 y 1956, Acción Popular y la Democracia Cristiana en 1956 y 1963, y la izquierda en la década de 1980. Estos procesos tienen que ver, por lo general, con dictaduras que se desgastan, actores sociales y políticos que irrumpen reclamando derechos, crisis económicas que bloquean escenarios de modernización (López 1997).

Visto en perspectiva, faltaba el espacio para que se pudieran formar identidades políticas estables que favorecieran el ejercicio de la representación. Los partidos se encontraban ante la presencia de actores provenientes de una sociedad tradicional que condicionaba el juego político a las negociaciones entre el Estado y los poderes locales, otros de migrantes recientes y, finalmente, grupos urbanos que habían conseguido una relativa estabilidad en sus ocupaciones y sus perspectivas de vida. Solo estos últimos podían ser convocados masivamente por los partidos, darles, por medio de sus programas, líderes y símbolos, un principio de identificación que los vinculara con la sociedad en su conjunto y, a partir de allí, pensar en estrategias que permitieran la agregación de intereses particulares.

En sociedades de cambio solamente la constitución de subjetividades políticas y sociales consistentes y duraderas permite pensar, luego, en una visión más institucional. A partir de allí es que puede razonarse en términos

de grupos sociales con diferenciación de sus expectativas y de configuración de ofertas políticas entre organizaciones constituidas que faciliten una alternancia ordenada en el poder. Se necesita, además, el establecimiento de un marco para que élites de distinta procedencia formulen sus propuestas y se encuentren en condiciones de evaluar el impacto alcanzado ante un electorado extendido. Dicho de otra manera, la discutible idea de un mercado político solamente puede cuajar si antes se han conseguido definir algunas identidades y orientaciones básicas.

Una modernización que no terminaba de gestarse impedía que se desarrollara este juego a dos niveles: el de la conformación de un lazo político que permitiera compromisos básicos con determinados partidos y el de la disposición para, desde estos parámetros primeros de adhesión, se pensara en nexos entre intereses personales y de grupo e intereses públicos. Esta dinámica quedó reservada para un sector minoritario de la población. Velasco trató de establecerla bajo marcos rígidos sin lograrlo y quedaba como tarea pendiente que dependía de la capacidad de acción de los partidos en condiciones económicas y sociales que, como se verá, no les eran particularmente favorables. Por lo que, bien visto, la idea de la incursión queda asociada a la idea de pasaje, de avances que no se pueden sostener en el tiempo, de cabeceras de playa que en definitiva no están en condiciones de defenderse o que, en el mejor de los casos, no ayudaban a ir más allá de lo precariamente conseguido.

Tanto en el plano político como en el cultural, como nunca había ocurrido antes en la historia del país, como probablemente no haya ocurrido de modo tan abrupto en el siglo anterior en ninguna sociedad latinoamericana —porque revoluciones como la mexicana, la boliviana y la cubana sustituían un orden anterior por otro alternativo facilitando que se tomaran decisiones cualquiera fueran ellas y otros países, entre golpes militares y periodos constitucionales, procuraban afirmar, no sin dificultades, una perspectiva de afirmación democrática— en el Perú remecido en sus antiguas estructuras se trataba de establecer, sin caminos claros para hacerlo, un principio de inteligibilidad con lo que estaba ocurriendo que afectaba a todos. Comprometía a antiguas élites, intelectuales desconcertados, estudiantes de distinta procedencia que cambiaban radicalmente de expectativas en relación a la generación anterior, pobladores de ciudades de provincias. Todos ellos con dificultades para establecer un principio de orden, entre incorporaciones puestas



en cuestión y disidencias que podían recorrer todas las escalas en cuanto a niveles de impugnación.

#### LAS CONEXIONES ENTRE LA POLÍTICA Y LA GUERRA

El mismo día que se celebran las elecciones presidenciales, Sendero Luminoso inicia en Chuschi la lucha armada. Si había oportunidades para la disputa partidaria por el poder, también los años de transformaciones radicales en lo político, lo económico, lo social y lo cultural provocaron el surgimiento de contraélites con aspiraciones de cambio por otras vías. En ellas intervienen jóvenes que contrastan los conocimientos adquiridos en el sistema educativo con su pobreza y su débil inserción ocupacional. La actitud de muchos de ellos fue la de asumir compulsivamente que habían leyes inexorables de la historia que les daban la razón y los conminaban a la acción política sin concesiones. Ellos se sentían los elegidos en las palabras de un jefe redentor que les daba seguridades, una disposición a imponerse a los demás y a sacrificarse si ello era necesario, porque no había camino posible de retorno. Así como la disputa institucional no solamente involucró a élites sino a ciudadanos con distintos grados de convicción y disposición a movilizarse, la guerra no solo fue asunto de militares, grupos alzados en armas y gobierno. Intervinieron también en ella vastos grupos de población, en su mayoría campesinos arrastrados por la contienda, pero también protagonistas activos de la misma.

Ante una situación tan dura de asimilar en lo intelectual y en lo afectivo, una tendencia predominante fue diferenciar la lógica de la política de la lógica de la guerra. Este razonamiento afirmativo, como ocurre con frecuencia, perdido en su buena voluntad, produce desenfoques. La guerra, como se sabe, también estuvo orientada en sus diferentes protagonistas por un razonamiento político que podía justificar el aniquilamiento del adversario por el peso de una ideología fundamentalista o una estrategia antiterrorista, aunque en ayuda de este argumento acudieran también discriminaciones étnicas y desprecio a los campesinos considerados como “masa” o como “salvajes” por unos u otros.

Los problemas que planteaba esta etapa fueron asumidos irresponsablemente por quienes, desde la política o la interpretación social, incurrieron en una suerte de división del trabajo. Los que tomaban en cuenta la guerra dejaban en segundo plano la lógica de los actores políticos en el escenario

institucional, y se precipitaban, a veces, de modo inadvertido, en la idea de los límites de la democracia o de que sus reglas discurren por otro lado y estaría incapacitada como régimen para ocuparse de estos asuntos; ello dará pretextos a los gobiernos para la creciente abdicación de la autoridad política y civil. A lo mejor, inspirados en distinguir entre virtuosos espacios ciudadanos a los que aspirar y un escenario convulsionado, sobre el que llamar la atención, incurrieron en un discurso principista que no estaba a la altura de la situación dramática que vivía el país.

Quienes tenían su atención puesta en lo que estaba ocurriendo en el ejecutivo y en el congreso tomaban el conflicto armado como un dato de contexto, como un sobreentendido, aludiendo a una situación que, en realidad, se desconocía. Y en esta grave disociación incurrieron políticos, militares, gremios empresariales y obreros, intelectuales y medios de comunicación. Ganaba inesperadamente otra vez su sitio una suerte de interpretación dualista de la sociedad peruana que se daba por superada y que tercamente reaparecía. Otros problemas de inteligibilidad se agregaron a los que ya se habían visto en el periodo anterior, con el siniestro dato adicional de que una de las perspectivas que algunos podían tomar en cuenta era la de la eliminación del adversario.

Sabemos que el conflicto se extendió a la sierra centro sur en zonas débilmente integradas al mercado, en donde la reforma agraria en el periodo anterior tenía poco que distribuir o dejaba conflictos irresueltos entre comunidades y nuevas formas asociativas. Se introdujo, también, en lugares en donde había pugnas entre comunidades, comunidades y comerciantes y al interior de cada una de ellas. Consiguió gravitar con fuerza también en la zona nor oriental y en la selva central, donde la construcción de obras de infraestructura auspició procesos de colonización, nuevos conflictos y, en algunos casos, influencia del narcotráfico. También gravitó en la zona central, esta vez asociada a su importancia estratégica en términos militares. En general, si existía presencia del Estado en prestación de servicios básicos, proyectos de desarrollo y autoridades legitimadas, o integración de una zona a circuitos mercantiles amplios que permitía obtener una visión más amplia del conjunto de la sociedad y la definición de estrategias para tratar de insertarse en ella o si había organizaciones políticas y sociales que permitían canalizar las demandas o negociar conflictos, no se precipitaba un escenario de guerra (CVR 2003).

La violencia estallará en una sociedad que ya sabía de la capacidad de cambios que podían darse desde el Estado, la integración al mercado y las instituciones políticas y sociales. Los grupos afectados estaban en condiciones de evaluar y, llegado el caso, sustituir autoridades incompetentes o se consideraban en condiciones de exigir en conflictos de poder “una justicia vertical, firme, impuesta por personas letradas”; ello conducirá a apoyar, en algunos casos y en ciertos periodos, a Sendero Luminoso y, luego, a las Fuerzas Armadas en tanto autoridad interpuesta y no como representante de un orden que los restituyera a una situación anterior. Grupos de campesinos utilizarán el escenario de guerra para dirimir antiguos enfrentamientos por titulación, linderos y zonas de pastoreo.

#### CONOCIDOS Y DESCONOCIDOS EN EL CONFLICTO

Este protagonismo de algunos grupos afectados por la violencia no significa que la guerra no haya sido en buena medida también entre desconocidos que, si querían llegar a una objetivación de la realidad, tenían a su vez que convertir a las personas en objetos mismos, estereotiparlas para encontrar así razones para su furia, su desprecio o su temor. Los soldados son vistos como extranjeros y, durante la mayor parte del proceso, actuaron como un ejército de ocupación convencido de que podía torturar, asesinar, ejecutar, violar a quienes calificaban de inferiores; además, consideraban, a cada campesino y campesina, una persona sospechosa. Víctor Vich, en su ensayo *El canibal es el otro*, muestra que Mario Vargas Llosa, en su libro *Lituma en los Andes*, hace aparecer a los andinos de las comunidades en la celebración de ritos que nos son dados a conocer por el observador y en los que se incurre en canibalismo (Vich 2002). Los extraños podían ser literalmente engullidos.

Quizás haya un desplazamiento más que puede agregarse al comentario del crítico. Lituma es un sargento que, en una obra anterior, se movía con soltura en Piura y en la zona del Marañón y ahora se encuentra trasladado abruptamente a una provincia de la sierra, recurso inesperado de un escritor que solamente de modo ocasional repite un personaje de una a otra novela. La excusa ante sus propios prejuicios es que, finalmente, es Lituma el que habla. Sin embargo, no consigue resolver que se escuche con la misma fuerza las voces de los campesinos. Además, no se alcanza a discernir ni lo que el personaje ni lo que el autor están entendiendo, lo que contrasta con lo

que ha sido por lo general la propuesta literaria del escritor. La amenaza sentida se vuelve, a la vez, amenazante cuando un intelectual cosmopolita, debatiéndose desde la ficción para dar un testimonio, no alcanzaba a comprender lo que estaba ocurriendo. Poco podía esperarse, entonces, de soldados que a veces fueron reclutados por la leva, armados, temerosos de su vida y que odiaban a un enemigo al que no terminaban de identificar.

Sendero Luminoso puede convertir a los campesinos también de conocidos en desconocidos; ello debido a la idea de haber adquirido los insurgentes un conocimiento presuntamente científico de la realidad que los distancia definitivamente de los otros. Desatada la guerra, se superponen los tiempos. Se puede hablar de dominación de clase y sustituir a los hacendados por un mediano propietario, una autoridad tradicional, comerciantes, funcionarios. Ganados por una devastadora racionalidad, y por una fe persistente que la complementa, los campesinos pueden ser “mesnadas” al servicio del viejo Estado o, simplemente, ignorantes a las que se les somete a un persistente desprecio étnico y social y, por ello, pueden ser perseguidos, esclavizados, sacrificados.

Ocupan los intersticios de esta historia de violencia los que se comprometieron ocasionalmente con los grupos alzados en armas por la fuerza o por convicciones circunstanciales, los que consiguieron salir, los que no tuvieron oportunidad de revisar sus primeras certezas. La literatura estuvo más cerca de seguir estas trayectorias que las ciencias sociales y los medios de comunicación que, generalmente, solo conseguían entender lo que estaba ocurriendo atendiendo al fanatismo o la ceguera de la razón, sin detenerse a examinar las duras opciones a las que la población estaba sometida, los juicios primeros, los cambios de opinión, los desistimientos.

#### LAS INSTITUCIONES SUJETAS A EVALUACIÓN

A mediados de la década de los ochenta, la sociedad parecía estar tensada al máximo y se viven, casi al mismo tiempo, los esfuerzos últimos del proceso de modernización que se había estado gestando desde dos décadas atrás en contradictorios esfuerzos de incorporación social y, al mismo tiempo, se asiste al agotamiento de las perspectivas de aquellos que, no sin contratiempos, habían conseguido definir un horizonte de transformación en sus proyectos individuales y colectivos. Es como si hubieran ocurrido, a la vez, el apogeo y el fin. El compromiso con una gran transformación y el abandono

definitivo del impulso que lo motivara. El esfuerzo de integración es seguido por una nueva desconexión entre los peruanos y peruanas.

Se han señalado los esfuerzos de llegar a una democratización dirigida desde el Estado. Quedaron núcleos excluidos que se enfrentaban a conflictos que no habían sido superados y otros que surgían. Habían crecido las expresiones asociativas. Y, en el proceso, ocurría que el corporativismo —esta vez no solamente como estrategia política, sino como persistente rasgo cultural— con su pretensión de darle a cada uno su lugar favorecería la creación de organizaciones de intereses limitados, restringidos, partidos que no pueden disociar su desempeño en el conjunto del sistema político y el apego a un grupo restringido de apoyo, limitado a gremios empresariales, campesinos u obreros según la orientación y habilidades de cada fuerza política.

Se estaba dando entonces una modernización sin espacio público a la que se agregan las ya mencionadas dificultades en la constitución de identidades. Y, en un plano de intercambios más personalizados, se debe atender también a las vicisitudes a las que tenían que enfrentarse quienes trataban de ir articulando redes horizontales, sin una definida trama institucional de referencia. Ya no era, por cierto, el mismo escenario tradicional en el que, en el trasfondo de los vínculos de los grupos más postergados, pesaban los elementos adquiridos de relaciones comunitarias y familiares.

Sin embargo parecía, en algunos casos, haberse realizado un recorrido circular para enfrentarse a parecidos problemas que se vivían en la sociedad de la que habían decidido alejarse. Los vínculos de pequeños grupos si ya no eran los familiares y comunales tenían que ver con lealtades de pequeño grupo, renuencia a establecer relaciones más amplias, un continuo armar y desarmar las relaciones de confianza más amplias. Ello ocurrió no porque las personas se hubieran abierto a una disposición pluralista en el momento de pensar en referentes —quizás solo hubo avances parciales en esta dirección—, sino porque se estaba respondiendo a una dinámica de desertiones y nuevos intentos casi siempre en espacios confinados.

Buena parte de la dinámica del sector informal transcurrirá bajo estos supuestos que, en cierta manera, recrean lo que en otro plano tenía que ver con las personas que reclamaban por normas que estabilizaran conductas y que, al mismo tiempo, manifestaban —entre la contradicción y la congruencia con la situación establecida— su voluntad de transgredirlas.

Aun en medio de estas dificultades y de la violencia política que seguía golpeando, no debe subestimarse que se estaban gestando identidades sociales modernas. Ellas no pueden entenderse solamente como una disposición genérica al cambio, una suerte de activismo sin sosiego de la voluntad, como a veces parece entenderse, sino como la capacidad de enfrentarse con instituciones que pueden evaluarse, que se las toma en sus capacidades de orientar y ordenar conductas así como en sus dispositivos para introducir disciplinamientos que se aceptan o que son resistidos. En pocas décadas, la mayoría de la población sabía qué exigirle al Estado en términos de políticas, servicios, principios de ordenamiento de la vida social, trama de autoridades —y los que les corresponde hacer a cada una de ellas—, así como en la administración de principios de justicia. Se asiste, entonces, a la convivencia entre la expectativa y la crítica.

El mercado se vincula a ideas de diferencias entre unos y otros pero, también, a la noción de marcos institucionales que debieran ordenar la competencia. Y la trasgresión de ellos no se debía a livianos desconocimientos sino a que no había otras condiciones para prevalecer. Este mercado, como cualquier otro, estaba embebido de tensiones sociales y no se trataba de un espacio relativamente neutral de cálculo de costos y beneficios. La gente, envuelta en pequeños y grandes negocios, legales y no legales, ya sabía bien de lo que se trataba. La educación, por su parte, probablemente había agotado parte de sus “energías utópicas” —energías que llevaban a pensar casi en relaciones de causa y efecto, entre formación adquirida y el progreso personal—. Se entendía, de todas maneras, que marcaba para la mayoría un cambio de horizontes entre las generaciones que habían estado al margen de ellas y las que se integraban al sistema. A los partidos cabía exigirle proyectos de cambio o de orden, y la doble inserción en la dirección del gobierno y en la atención de demandas.

No eran ninguna de estas instituciones —Estado, mercado, sistema político, educación— las que daban un principio de racionalización a los sistemas sociales tal como lo pensaban los clásicos de la Sociología y de la política. Estaban asediadas todas ellas por su irrelevancia y su pérdida de sentido, y aun así las personas sabían que debían formular opciones haciendo intervenir tanto sus diversos márgenes de libertad como los referentes que ayudaban a darle un contenido relativamente estable a las opciones que se tomaban. Algo se había avanzado de todas maneras. Con todo el peso de lo acontecido había transcurrido un acelerado tiempo de la historia

atravesado de un sinnúmero de contratiempos y, si algo estaba sobrando, era el fatalismo de que nada podía cambiarse, aunque la guerra y la cada vez más notoria crisis económica no permitían aventurar fáciles optimismos.

#### APOGEO Y CRISIS DE LA MODERNIDAD POLÍTICA

Y, sin embargo, en el país ocurre un desenlace desconcertante. Lo que debía ser comienzo termina convirtiéndose en clausura. Y es que las dos formas de partidos de integración de masas en la historia de América Latina y del Perú, el que asume el discurso populista y el que toma referentes clasistas, llegan al máximo de su influencia política y electoral cuando ya la capacidad de seguir con esta misma integración que proponían se encuentra severamente afectada. Estos partidos culminaron el proceso de la modernización en el umbral mismo de su decadencia contradiciendo las imágenes ordenadas que parten de la idea de una continuidad lineal, etapa por etapa.

Así, el triunfo del Apra en las elecciones de 1985 parecía situarnos en un escenario, en otros tiempos familiar en la región, de búsqueda de ampliación de las funciones del Estado, radical politización de la economía y una apelación a la idea de que las demandas populares iban a ser finalmente contempladas. Pareció tratar de imponerse una retórica populista en la que el pueblo era tomado como unidad en sí mismo, relativamente indeterminado en sus características, convocado por medio del establecimiento de un principio de diferencia respecto de un adversario principal a quien dirigirse. En este caso, los actores a quienes oponerse eran los que determinaban las injustas reglas del mercado internacional y la deuda externa. Un líder trataba de dar cuenta de las contradicciones existentes, y las sintetizaba a su manera asumiendo un comportamiento elitista de nuevo estilo.

En el caso del Apra, en parte debido a la conducción de Alan García, estas manifestaciones expresaban en buena medida una cultura cerrada, poco dispuesta al diálogo, corporativa nuevamente más que pluralista que, más allá de las dificultades que iba a encontrar posteriormente su gobierno, trababa, desde el inicio, de buscar ese encuentro con los sectores populares cuya adhesión trataba de establecerse o de renovarse.

La sociedad era ya demasiado compleja y heterogénea como para articularla desde un solo principio de cambio. Había disputas y preocupaciones que les quitaban espacio a las síntesis totalizadoras; además, las disputas por la hegemonía política y cultural se disparaban en varias direcciones a la

vez. Y las personas no parecían estar dispuestas a dejarse convencer por propuestas de rasgos limitados, poco sensibles a entender la creciente diversidad, aun al interior de los grupos más pobres.

Los discursos de izquierda, como ocurría por aquellos años en América Latina, tratan de sustentarse en programas ideológicos detallados y poco flexibles, se apoyan en organizaciones políticas que, a diferencia de los partidos de notables, trabajan sostenidamente con la población y no solamente en tiempos de elecciones; además, intentaban ganar influencia en los sindicatos y las organizaciones sociales de base ya existentes. En el caso peruano, la Izquierda Unida no llegó a definir una lógica de coalición que trascendiera en su influencia la de las organizaciones políticas relativamente débiles que la integraban, al margen de las diferencias ideológicas que separaban a unas y otras, y de la existencia de grupos alzados en armas que ejercían prácticas terroristas y que proclamaban principios pretendidamente revolucionarios que asociaban, cuestionaban, amenazaban.

La izquierda logró, en un corto periodo, a mediados de la década de 1980, ser, como frente, una organización de alcance nacional. Visto partido por partido lo que ocurrió, más bien, fue una ilusión de representación política. Estas organizaciones se volvieron especialistas en defender intereses segmentados de parte de la población pero, a diferencia de los partidos de masas históricos, no podían partir de la llamada clase *gardée*, de su grupo de convencidos, para trascender desde allí y lograr una convocatoria más amplia. No es paradójico decir que, en su pretensión de ser extremadamente representativos, dejaban de serlo, que la propia noción de intereses diversos y públicos se iba perdiendo en estos grupos tanto debido a problemas de interpretación acerca de lo que estaba ocurriendo en el país, como debido al despliegue de sus propias rutinas de acción —ir a lo seguro en cada oportunidad, lo que les ayudaba a sacar ventajas de corto plazo y a la vez les impedía alcanzar una mayor proyección.

En la sociedad, este agotamiento de las perspectivas de inclusión tenía que ver con el creciente grupo de personas que quedaba en tránsito y fuera de sitio en los dilemas y bloqueos del avance a la modernidad en el Perú. El núcleo más duro lo constituían, como vimos, los campesinos de algunas zonas de la sierra, víctimas y protagonistas de la guerra. En las grandes ciudades, especialmente Lima, se sentía en particular el crecimiento del sector informal, asociado en su mayor parte a condiciones de pobreza, en el que un

grupo minoritario conseguía una progresiva afirmación en pequeñas empresas y negocios.

Matos Mar caracterizó este proceso como de “desborde popular” (Matos Mar 1984). Quizás, siendo certera la imagen y buena parte de la descripción de lo que estaba sucediendo —visto este razonamiento en perspectiva—, pareciera que la mayoría de actores sociales daba un paso más en el reconocimiento y la crítica a la distancia histórica existente entre el establecimiento de normas en lo jurídico, lo político, lo cultural respecto de su efectiva vigencia social. Y no se trataba de que estuviera construyendo a su modo otras instituciones, ¿qué instituciones? Este paso adelante tenía que ver con que ya no se trataba de un silencioso desconocimiento de la ley por el peso de otros hábitos y costumbres. Definidamente, se alentaba una abierta transgresión. Y en ella había tanto de marginación y de acatamientos formales e incumplimientos de hecho, como de creatividad en la búsqueda de alternativas ante poderes establecidos que se resistían a entender el alcance de los acelerados cambios que estaba viviendo la sociedad.

Si bien se asistía a nuevas expresiones de una cultura popular, no había maneras de pensar en un orden alternativo, en nuevos sujetos que podían encontrar principios de confluencia y de articulación. Quizás, como se verá después, fue al autoritarismo el que a su modo logrará establecer sentimientos y valores compartidos entre pobres que se parecían cada vez menos los unos con los otros.

#### EL FIN DE UN ESTILO DE VINCULACIÓN ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD

Hasta que lo que ya se estaba gestando en la sociedad y en la política termina estallando cuando ocurriera, como en el conjunto de la región, la acelerada decadencia del llamado modelo Estado-céntrico. Varias razones lo explican: el peso de la deuda externa y el recurrente déficit fiscal; la erosión de las condiciones de competitividad en el proceso de aceleradas innovaciones tecnológicas y de flexibilidad laboral, que ya se hacía notar en el contexto internacional desde una década atrás, pero que ahora irrumpe en el país con una inesperada fuerza; la concurrencia de capitales venidos del exterior orientados a la especulación financiera en mercados inestables con rápidos flujos de entrada y salida; las dificultades del conjunto de actores políticos de encontrar respuestas alternativas en un nuevo escenario que consiguiera evitar o limitar un considerable costo social.

Se pone en cuestión el tipo de intervención del Estado que hasta entonces se había seguido, así como los pactos inestables que lo unían con sindicatos obreros, con algunos grupos empresariales vinculados sobre todo a la industria y con empleados públicos; los gobiernos, y más directamente los presidentes, trataban de regular y de arbitrar dichos pactos. En el Perú se opta por una fuga hacia delante cuya medida más significativa fue la estatización de la banca, que se junta en la misma etapa con la hiperinflación mientras se sigue extendiendo la violencia política.

Demasiados cambios en tan corto plazo, desconexión social, desconfianza entre personas y con las instituciones, violencia, crisis terminal de un modelo de crecimiento económico, decadencia del pluralismo asociativo que, en realidad, como se ha visto, nunca había llegado a cuajar del todo en el país y desconocimiento de normas producen una redefinición de las identidades en lo personal, lo político y lo cultural. La mayoría de las personas, sobre todo aquellas de procedencia popular, se va quedando sin etapas significativas, discernibles, para construir cada uno a su modo su propia biografía y ubicarse en relación con los otros. Estos aparecen distantes, a menudo desconocidos, impenetrables en la medida en que la mayoría estaba viviendo parecidas historias de temores, inseguridades y rechazos que dificultan una abierta comunicación.

Es una sociedad en que las personas sienten que la política gravita de manera creciente y a veces insidiosa en sus vidas. Al mismo tiempo, se hacen sentir los problemas contemporáneos de una sociedad a la que no se le puede ubicar un centro y se hace notar la ausencia de razones o de creencias para pensar en órdenes estables. La acción política transcurre a través de decisiones que se van tomando caso por caso ante el desdibujamiento de las imágenes compartidas y de los proyectos integradores, y la irrelevancia con que son vistas algunas tradiciones y algunos cambios recientes. Hay un problema en la formación de actores representables a los que pudiera atribuírseles la condición de seguidores relativamente confiados de algún alineamiento político.

#### EL DESDIBUJAMIENTO DE LA REPRESENTACIÓN

Quizás en un plano filosófico estas definiciones inestables de identidad son propias de toda forma de representación. Sin embargo, como señala Laclau (1997), lo que en sociedades relativamente ordenadas quedaba parcial-

mente oculto ahora es visible y perturbador, y deja en parte fuera de sitio a los partidos y a las expectativas de integración política.<sup>2</sup> Si las personas no tienen puntos de partida fácilmente reconocibles ni por los demás ni por ellos mismos, quizás haya que pensar en las potencialidades de las identidades dislocadas con interpelaciones que van desde la clase social, al género o a la etnia. Y desde cualquiera de estas procedencias hay puntos de fuga como oportunidades para nuevas articulaciones, que van desde los grupos formalizados hasta la irrupción de algunos movimientos sociales poco dispuestos a organizarse por su resistencia a fijar rutinas burocráticas. En todo caso, como se irá viendo, la política en el Perú pasa por periodos de latencia y por bruscas irrupciones desde múltiples espacios, lo que pone en cuestionamiento algunas interpretaciones estrictamente disciplinarias que se quedan enclaustradas en sus convenciones y sus paradigmas.

En estas condiciones, se va haciendo cada vez más dificultoso establecer vínculos entre formación de identidades sociales y constitución de un sistema de partidos entendido como patrones de interacción sujeta a reglas y regularidades que son, por lo general, observadas por los actores que intervienen (Mainwaring y Scully 1995).<sup>3</sup>

No ha podido fijarse para el periodo patrones previsible de competencia electoral. Acción Popular, triunfador en las elecciones de 1980 no tiene relevancia como competidor político en las de 1985; si cobra alguna vigencia en la de 1990 es en la coalición del FREDEMO, de la que no es una fuerza política decisiva. El grupo conservador Partido Popular Cristiano ha sido socio menor en algunas alianzas. El APRA, protagonista decisivo en los comicios de 1985 pasa de cerca de la mitad del electorado en aquel año al 20% en 1990 y se toma como ejemplo de persistencia cuando pierde a más de la mitad de su electorado, a lo que se agrega en los electores que no siguieron esa opción, un sostenido y vehemente rechazo. La izquierda legal que, en todo el periodo de los ochenta, tuvo dificultades para actuar como un frente en que los aliados se comportaran lealmente va perdiendo capacidad de convocatoria.

2. Véase también Novaro (2000).

3. Para los autores, un sistema de partidos institucionalizado requiere de estabilidad en las reglas de la competencia interpartidaria, enraizamiento de las principales de estas organizaciones en la sociedad, acuerdos sobre la legitimidad del proceso electoral y niveles consistentes de organización interna.

Los partidos no tomaban a los otros como parte de un mismo sistema, salvo en algunos momentos y tendían a seguir dinámicas centrífugas. Cada elección era una historia aparte en la que los grupos políticos en competencia no eran los mismos que en los comicios anteriores. Por lo que, si bien puede sostenerse que los partidos mantuvieron hasta 1990 la mayoría de bancas en el congreso —y los números cuadran entonces para señalar que la bancarrota de ellos no fue hasta entonces tan severa como generalmente se considera y, además, una legislación electoral más restrictiva hubiera bloqueado en parte el acceso a independientes—, aun así es razonable suponer que una creciente extensión de sentimientos antipolíticos estaban en condiciones de erosionar organizaciones que no consiguieron establecer un sistema que organizara la vida institucional del país. Estas fuerzas tomaban vigencia, la perdían rápidamente, se desdibujaban. No daban condiciones de estabilidad ni para su propio personal político y menos a sus cada vez más desconfiados seguidores, hasta que las adhesiones terminaban en abandonos, desistimientos y también hostilidad.

Faltaba también en estos partidos, por lo que ya explicamos, un enraizamiento de la representación confiados como estaban en un “electorado fiel” que representaba intereses cada vez más limitados mientras la mayoría de la sociedad buscaba otras orientaciones y referentes. Y no tenían una organización interna consolidada. El peso de su convocatoria se apoya finalmente en los liderazgos que se pudieran tener. Es cierto que, en América Latina, estos liderazgos con frecuencia han importado más que la trama organizativa, pero en el caso peruano el descuido de la voluntad de afianzar asociaciones desgastaba hasta los mismos personalismos que se querían imponer.

Se acostumbra a señalar que uno de los problemas de los partidos en América Latina, y en particular en el Perú, es la falta de equilibrio entre la función representativa y la gubernativa. La primera está supeditada a seguir intereses de corto plazo; la segunda, obligada con frecuencia a tomar opciones que la pueden separar de sus electores. Los políticos trataron de resolver generalmente sin éxito este dilema. En el país, los dos problemas ocurren al mismo tiempo. Las élites partidarias se van desprendiendo de sus referencias sociales pero, a la vez, no cuentan con una red de simpatizantes que constituya un grupo influyente de funcionarios o profesionales conocedores de temas que pueden ir desde las finanzas públicas, la administración en salud o la ejecución de políticas sociales, por mencionar algunas especializaciones



que tienen que ver con las responsabilidades del Estado. Por lo que, en buena parte de la década de 1980, la conducción pública de los partidos se caracterizará en buena medida por la improvisación, el clientelismo o el recurso a independientes; estos independientes harán que sus opiniones técnicas se conviertan en un decisivo argumento político y se impongan a razonamientos alternativos mal fundamentados. Estas actitudes anticipan de alguna manera un escenario en que la falta de opciones partidarias se irá progresivamente traduciendo en indiferencia hacia el régimen democrático; ello facilita una convicción, en esta línea, que el autoritarismo llegará a hacerla parte de un sentido común compartido.

#### LOS NUEVOS CAMBIOS CULTURALES

En otro plano, señalamos que se van constituyendo identidades dislocadas que no terminan de construir un relato articulado de lo que les está ocurriendo, que la toma de decisiones se caracteriza en parte por este desplazamiento y la política es una de las tantas expresiones de este proceso. Sin embargo quizás ya no estemos en las grandes ciudades ante un sujeto inestable, escindido, situado en mundo antagónicos. El migrante ya no es el actor decisivo de años atrás. Pierden gravitación las personas que no articulan los sitios en los que estuvieron y en los que están situados, lo urbano y lo rural, que se multiplican y se desbordan en “una armonía imposible”, como señala Cornejo Polar que sentían los protagonistas de las obras de José María Arguedas (Cornejo 1994).

Lima es, sobre todo, una ciudad de hijos y nietos de migrantes. Sus aspiraciones y sus vivencias van por otro lado; ya no viven tensiones entre culturas sino que hacen un bricolaje en la que estarán —recuerdos entre otros recuerdos, probablemente— desvaídas tradiciones campesinas, músicas de distintas procedencias, presiones y alternativas laborales que pasan por nuevas ocupaciones, seducción por el consumo con una creciente influencia de la cultura estadounidense, nuevas afirmaciones de su condición de personas a la que una simplificación sociológica llama proceso de individualización. Los jóvenes limeños de una o varias generaciones ya no pueden calificarse como divididos principalmente entre andinos y criollos, y afirmarlo así es un razonamiento anclado en un periodo anterior, nostálgico por establecer diferencias y cuestionamientos en parte superados, conservador aun

en su empeño crítico. Las experiencias se van haciendo comparables tanto en los intentos de integración social como en las modalidades de segregación. Y, si existe una sociedad civil segmentada, los puntos de desencuentro ya no se pueden establecer desde un solo principio de entendimiento y referencia. En cierto sentido, las separaciones tajantes y la síntesis integradora que pretendió establecer diez años atrás el velasquismo habían sido superadas por un proceso más desordenado, dramático y creativo.

#### TIEMPOS DE PERSONALIZACIÓN DEL PODER Y EL LIDERAZGO EN UNA SITUACIÓN “EXCEPCIONAL” Y CRÍTICA

Vista en perspectiva, la derrota del FREDEMO en 1990 se encuentra en el revés de la trama de la irrupción de una persona por fuera del sistema como Fujimori. Es una nueva derrota de la oligarquía —por lo menos lo que expresaba ello en lo cultural más que en lo social y lo político—, ya que esta primera fuerza, pretendiendo darle a su propuesta un aire renovador, asumía en su discurso el tono de restauración de un viejo orden. Tanto o más que la promesa acaso bien inspirada de construir un nuevo país, el estilo de comunicación del FREDEMO poco tenía que ver con una sociedad que se había democratizado y cambiado en sus códigos de expresión y de reconocimiento. Este suceso, en otro plano, puso en jaque las condiciones para un ejercicio elitista de la acción política y esta situación hasta el presente parece no haber cambiado. Vargas Llosa oscilaba entre un discurso pedagógico que marcaba, y hasta con obstinación, la diferencia que lo separaba de aquellos a quienes quería convencer. Y, en otro plano, procuraba un contacto directo con los potenciales electores, tarea que parecía asumir como un sacrificio personal, como si le preocupara destacar en cada encuentro una separación y un límite. Pierden vigencia también los profesionales que estaban en condiciones de organizar las ofertas políticas para que los ciudadanos eligieran sin alterar los parámetros que establecen quienes ejercen el poder. Es más, el episodio en que Vargas Llosa amenaza con la renuncia por supuestas presiones de los partidos políticos de su coalición constituye la coyuntura en que alcanza su mayor popularidad.

El triunfo de Fujimori, como se sabe, responde a un debilitamiento del centro político por el fracaso de los partidos que aspiraban a ocupar parte de ese espacio —primero Acción Popular y luego el APRA— y el debilita-

miento de los extremos, la izquierda y el FREDEMO.<sup>4</sup> Tiene que ver además con un proceso de identificación con el candidato que no solamente se debe a sus características populares, un lugar común en que se sigue insistiendo. Se asocia, también, a que la sociedad estaba llegando al epicentro de la volatilidad política en la que se desconfía de los antecedentes de quienes son conocidos, como si ello fuera un peso muerto, un lastre a descargar. Se prefiere optar por una vía alternativa en una sociedad atenazada por la violencia que se va extendiendo al conjunto del país y por la hiperinflación.

Fujimori comprende rápidamente que, en un contexto de incertidumbre, las políticas de ajuste estructural otorgan en sus primeras etapas un principio de orden como lo habían entendido también Paz Estenssoro y el MNR en Bolivia, Salinas de Gortari y el PRI en México, y Menem y los justicialistas en Argentina antes de que se hicieran evidentes la corrupción de sus gobiernos y, sobrellevándolas en sus primeras etapas, y con credenciales menos represivas, tiempo después, Cardoso y el PSDB en Brasil. Y, en el caso peruano, Fujimori valora también las ventajas que le iba a procurar aliarse con la cúpula de las Fuerzas Armadas mientras estuvo vigente el proceso subversivo y con posterioridad a la derrota de los grupos alzados en armas. Intuyó que una institución debilitada podía ser manejada por un operador político como Vladimiro Montesinos, conocedor del mundo militar y, a la vez, rechazado por parte de la oficialidad. El Presidente podía jugar con lealtades que empezaban y terminaban en su mandato, siguiendo reglas que poco tenían que ver con lo que la Constitución y las leyes habían establecido en términos de prerrogativas, línea de mando y ordenamiento interno.

El titular del ejecutivo juzga con lucidez que eran tiempos propicios para un exacerbado personalismo y que una propuesta excluyente en lo político y social podía presentarse como asociada al escenario de cambios que los ciudadanos estaban reclamando. Ocurre así que el gobierno, si bien se asocia con los grupos de poder, sugiere en sus estilos de proceder rasgos marcadamente antioligárquicos. En efecto, los intereses compartidos entre sectores dominantes y Fujimori no se trasladaban a modos de expresarse, gestos, expresiones culturales, historias personales, sensibilidades que se fueran encontrando. El Presidente y las nuevas élites se veían como intrusos

4. Aquí seguimos de cerca la exposición de Tanaka (1998). Sobre el espacio de centro ocupado por Fujimori existe amplia coincidencia en las ciencias sociales peruanas.

que podían sacar ventajas de recorrer juntos un largo trecho. Los viejos señores y los jóvenes administradores y economistas formados en universidades americanas por un lado. El recién llegado que sacaba partido de su inescrutabilidad por el otro. Y esta distancia fue percibida por los sectores populares que le dieron a Fujimori oportunidades para un estilo de conducción que, invocando una presunta franqueza y receptividad respecto de las demandas de los más pobres, podía persuadir de que el seguimiento de formalidades institucionales no eran otra cosa que estrategias oportunistas de políticos que fracasaron y que ya estaban definitivamente desplazados.

La personalización va cobrando sentido por la imprevisibilidad de las situaciones que el Presidente tiene que enfrentar y en las que intenta persuadir de que no tiene que dar cuenta si es que quiere estar a la altura de los requisitos que exigen coyunturas de urgencia que alteran agendas previstas y obligan a la celeridad. La influencia de los medios y el estilo de presentación en ellos de las personalidades políticas favorecen también este proceso de personalización. Estas características de una u otra manera están presentes en la mayoría de las sociedades contemporáneas y modifican los estilos de formación de juicios políticos, sustituyendo, en buena medida, a un espacio público relativamente estructurado por una difusa y maleable opinión pública. Ello afecta la modalidad de representación hegemónica por los partidos. Lo que es una tendencia relativamente impersonal en un movimiento brusco de torsión, Fujimori lo convierte en un calculado ejercicio de dominación política.

Quedaba, solamente, dar el paso posterior que tenía que ver con transmitir la idea de que una sociedad desguarnecida necesitaba políticas de excepción de las que tenía que responsabilizarse un líder capaz de tomar decisiones ya no solo prescindiendo de formalidades sino imponiéndose sobre ellas.

En el discurso de Fujimori se encuentran las críticas de larga tradición dirigida a los parlamentos como gobiernos de aficionados enfrascados en discusiones banales, abusadores de su inmunidad y de sus dietas, expertos en obstaculizar el poder supuestamente objetivo y neutral del presidente. El gobernante sacaba partido de la doble legitimación en los sistemas presidencialistas latinoamericanos, la del congreso y la del titular del ejecutivo. El primero presentado como el desperdigamiento hasta la incoherencia de intereses particulares. El segundo, expresión de un principio de unidad que, en una situación crítica, justifica que su titular ya no se mueva en una opción

entre otras disponibles, sino que lleve adelante aquello que inevitablemente se tenía que hacer, en una sociedad exhausta que ya no está en condiciones de imaginar otras alternativas.

Esta línea puede llevar a nociones cercanas a las de la dictadura comisarial de Schmitt cuando este señala que “si por motivos prácticos los representantes del pueblo pueden decidir por sí mismos entonces ciertamente un solo representante asignado puede decidir en nombre del pueblo. Sin dejar de ser democrático, la argumentación justifica un cesarismo antiparlamentario”.<sup>5</sup> De esta manera, Fujimori cubre, para la mayoría de los ciudadanos, el conjunto del espacio de reconocimiento político sin que se sienta que ha violentado los procedimientos democráticos sino en el preciso límite en que resultaba inevitable su transgresión.

Este mensaje es, en cierto modo, fortalecido por un obligado retorno por presión internacional al cumplimiento de algunas formalidades, la primera de ellas el llamado a un Congreso Constituyente Democrático. Convoca a un parlamento desacreditado desde su origen, dependiente de sus iniciativas y con legitimidad electoral. Quizás por estas razones hasta fines de los noventa será tan difícil, tanto para la población como para algunos académicos, identificar los rasgos autoritarios de su gobierno.

#### UNA RADICAL TRANSFORMACIÓN EN LA POLÍTICA Y LA CULTURA

No es propósito de este artículo examinar con detenimiento el proceso de los noventa sino examinar los rasgos que alteraron los criterios que definían el orden político y social tal como hasta entonces se pensaba y su influencia en identidades y percepciones ciudadanas. El gobierno de Fujimori consiguió producir un profundo cambio político y cultural. Señalemos algunas de estas transformaciones. Impulsó ideas y sentimientos contra los partidos que consiguieron arraigarse en las convicciones de la mayoría de las personas y desprestigió la idea de la sociedad civil como red de asociaciones que expresan diferentes objetivos y demandas, promoviendo la noción de que ambas instancias habían terminado siendo el espacio para la defensa de privilegios corporativos de determinados grupos. Desplazó la idea del igualitarismo que ahora debería depender de mecanismos de mercado con exclusividad.

5. Citado de *La crisis de la democracia parlamentaria* de Schmitt por Manin (1998).

Mientras que la acción pública se legitimaba por resultados que no eran discutidos con la población. Ellos eran consecuencia de acuerdos entre gobiernos y técnicos que se presentaban como presuntos defensores de proyectos que se imponían como discurso obligado de ingreso a la modernidad. Intentó persuadir de que las responsabilidades del Estado no pasaban por políticas inclusivas como las de salud y educación para enfocarlas a la atención de políticas sociales dirigidas a los grupos más pobres que no procuraban cambiar sustantivamente su situación, y mantuvo a estos grupos sujetos a la satisfacción de sus necesidades inmediatas e impostergables. Introdujo, además, parcialmente criterios alternativos de realización para las personas asociados al consumo antes que a la estabilidad ocupacional y también, hasta donde pudo, intentó “naturalizar” las distancias sociales, propósito en el que, en buena medida, intervinieron los medios favoreciendo la creación de una cultura popular autocentrada, envuelta en sus propias disputas, una cultura que aceptaba sus presentes condiciones de vida como inevitables.

En los primeros años del gobierno de Fujimori se pasa, en efecto, de un antipartidismo reactivo a un antipartidismo cultural —recogemos la distinción realizada por Torcal, Gunther y Montero (2002)—. En el primer caso se critica a las élites políticas por el acceso a presuntos privilegios y la inconsistencia entre las ofertas formuladas y su cumplimiento posterior. Se considera, además, que las organizaciones políticas no se hacían responsables de sus errores, usaban de modo indebido los recursos públicos y se involucraban con frecuencia en casos de corrupción.

En el antipartidismo cultural se tiende a considerar que los distintos partidos se parecen unos a otros y que ellos, en su conjunto, introducen divisiones arbitrarias entre los ciudadanos. Desde estos supuestos puede haber rápidamente un cambio de actitud en la que la crítica a los partidos es desplazada por un cuestionamiento a la democracia como régimen político. Este movimiento les otorga vigencia a líderes autoritarios o personas que pretenden ganar convocatoria por fuera de la institucionalidad existente, aun cuando ella ya se encontraba desde antes severamente afectada en su legitimación.

El fujimorismo avanza, además, en la tarea de desconocimiento de una sociedad civil cuya debilidad, como ya se ha anotado, resultaba ya perceptible en la década anterior. Lo poco que queda de las organizaciones sociales de base, las de obreros, las de empleados, unas pocas vecinales y regionales, son vistas como privilegiadas, paradójicamente desde que se establece su

condición de aislamiento. En la medida en que aumentan las situaciones de precariedad laboral, provocada por el mismo gobierno que cuestiona supuestos privilegios, los grupos que tienen márgenes de regulación cada vez más reducidos aparecen como coaliciones que ponen obstáculos a los subempleados y a los trabajadores por cuenta propia. A partir de una fragmentación que compromete a distintos sectores de postergados se procura, y a menudo con éxito, provocar antagonismos aun entre aquellos más afectados en términos de distribución de ingresos.

La decadencia de los actores sociales y los vínculos cada vez más difíciles de establecer entre unos y otros traban las expresiones de protesta social. Ello agrega una razón más para que, desde el gobierno, se argumente sobre la falta de representatividad de las organizaciones existentes. En algunas etapas, los movimientos sociales pueden ser desacreditados por el poder sin necesidad de una prédica sostenida en su contra ni el ejercicio de una represión sostenida, salvo en algunas coyunturas críticas. Lo que adicionalmente deja espacio libre para que el gobierno consiga imponerse sin contrapesos, tratando de ganar para su proyecto a los más pobres, sin que tenga mayor influencia una prédica alternativa.

La defensa de la economía de mercado como espacio autorregulado —no obstante la activa intervención del gobierno y de grupos de poder asociados con este para su promoción y funcionamiento posterior— introdujo, además, nociones de igualitarismo social en las percepciones de un considerable número de ciudadanos. Podía señalarse que había un amplio espacio para iniciativas personales —y parcialmente existían—, por lo que las responsabilidades de lo que finalmente se obtenía se trasladaban a lo logrado en el plano personal y de grupo, dejando entonces en segundo plano lo que pudiera estar aconteciendo en el orden político. Como en los hechos se trataban de mercados en extremo segmentados, no había mecanismos de integración amplios ni entre actores de distinta procedencia social ni en el propio mundo popular, lo que crea bajos niveles de confianza interpersonal. Esta circunstancia no era un problema para el gobierno. Fortalece también el orden impuesto, ya que al cuestionamiento al que como hemos visto estaban sometidos antiguos estilos de asociarse, se agrega que no hay oportunidades relevantes para establecer otros nuevos.

El gobierno consigue establecer, además, una legitimación por resultados que va por diversas direcciones. Realiza una reforma del Estado limitada a sectores clave de la administración como el Ministerio de Economía y

Finanzas y el Banco Central de Reservas, instituciones autónomas vinculadas a la regulación financiera, la administración tributaria, la ejecución de determinadas políticas sociales y la supervisión de empresas privatizadas (Wise 2003).

En esta línea, y desde que la opción neoliberal aparecía como la única disponible, el gobierno deja de entender la política como un espacio de articulación entre Estado y sociedad. Crea, más bien, un circuito restringido, de activa interacción, de los técnicos comprometidos con esa alternativa al ejecutivo, del ejecutivo a los técnicos; estos profesionales eran poco sensibles a las formalidades del Estado de Derecho, a las que consideraban mero ritualismo. Y, en ese mismo movimiento de legitimación por resultados, el gobierno consigue en buena medida desviar el interés de los ciudadanos sobre responsabilidades sociales del Estado que, hasta entonces, habían sido seguidas con atención —como salud y educación— para centrarlas en obras de infraestructura en comunidades alejadas y ayuda alimentaria. Es probable que, en el imaginario de las élites que apoyaban al gobierno, como argumento, y aun más allá de toda razón, había un empeinado intento de reemplazar tanto en políticas como en valores lo que para ellos constituía el traumático legado velasquista.

Los distritos más postergados dispusieron de mayores recursos. Trabajando con grupos en pobreza y pobreza extrema, el gobierno aumentaba su influencia social. Actuaba con quienes tenían niveles de expectativas relativamente bajas. Creaba una situación estable de modo que no se alentarán perspectivas de mayores cambios y mantenía una congruencia entre lo ofrecido y lo cumplido. No hubiera podido alcanzar esta situación estable con la misma eficacia si se hubieran seguido políticas de mayor alcance redistributivo, más riesgosas, difíciles de prever en sus alcances, además de llevar a la sociedad a ser más cuestionadora y dispuesta a la movilización.

La orientación seguida le permitía, en buena parte, prescindir de intermediarios políticos a los que el gobernante tuviera que retribuir su confianza, sino que los operadores elegidos estuvieron por un prolongado periodo atados a su liderazgo plebiscitario. Otra vez, se sacaba partido de una sociedad segmentada que el propio sistema había contribuido en parte a establecer. Poco tiene que ver entonces con una intervención neopopulista, como algunos autores han interpretado este proceso. No hay, salvo en los periodos finales del gobierno, una invocación al pueblo como unidad, intentos de in-

corporación social de nuevos actores o búsqueda de movilizarlos en su apoyo, sino apenas un clientelismo efectivo y de baja intensidad.

Estos años promueven también la formación de identidades en que la realización personal ya no transcurre de modo predominante a través del trabajo sino que se la piensa asociada al consumo. Realización efectiva en algunos casos. O gratificación que se va postergando y sigue siendo un referente en cada momento en que se difiere. Modo de vida al que no se puede llegar, pero que se va integrando a la imaginación de las personas a través de la creciente influencia de los medios que, como vamos a ver, combinan pulsiones que vienen del exterior con la recreación al interior de la propia cultura popular. Hay una renovación de aspiraciones, inquietudes, fantasías que cambian la vida cotidiana de los barrios populares de Lima y de las principales ciudades de provincia.

Finalmente, la ausencia, la debilidad o la inconsistencia de proyectos que discurrieran por caminos alternativos a los que el gobierno consiguió imponer en lo político y cultural “naturaliza” las distancias sociales. Las barreras se saben infranqueables y la protesta social es, en buena parte, desplazada por la privatización de la violencia, lo que da nuevas expresiones a un rasgo persistente de la sociedad peruana. Es el tiempo de los barrios con rejas, del auge de los vigilantes privados, de nuevas versiones de las “clases peligrosas” expresadas en pandillas y barras “bravas”, secuestros y justicia ejercida por cuenta propia en las zonas populares.

#### ESTRATEGIA DE CORRUPCIÓN, USO DE LOS MEDIOS Y DOMINACIÓN SECULAR

Debe hacerse notar también que Fujimori pudo afirmar su propuesta por la forma en que manejó la corrupción, el uso que hiciera de los medios de comunicación y una dominación más secularizada que la de órdenes anteriores. El gobierno en sus vínculos con los sectores populares no recurrió predominantemente a actos corruptos, salvo en su etapa final —en que compraba o chantajeaba a congresistas y a dirigentes de organizaciones sociales—. Las prácticas inescrupulosas se situaban en otro plano: las negociaciones internacionales desde la compra de armas a la de medicinas; las privatizaciones que le daban protagonismo a ministros y funcionarios para tomar decisiones y a los expertos que tenían información privilegiada y que vendían estos conocimientos restringidos al mejor postor; el chantaje y la compra

de medios y de algunos políticos de los que interesaba conseguir su adhesión; e irregularidades en el manejo de préstamos o donaciones de organismos internacionales o en los criterios de compra o de inversión utilizados por algunas instituciones públicas. En esa línea, Fujimori coincide con los estilos de corrupción prevalecientes en los gobiernos que proclamaban la supuesta transparencia de la economía de mercado, como Menem en Argentina, Pinochet en Chile y Salinas de Gortari en México, en un proceso todavía mal estudiado. En todo caso, el grupo cercano a Fujimori tiene como rasgo distintivo hacer maniobras más expuestas y arriesgadas. Estos recurrentes actos delictivos llegaron hasta el involucramiento deliberado de oficiales de las Fuerzas Armadas para ganar su adhesión, para cortar desde el inicio cualquier expresión de disidencia.

Los dirigentes sociales que siguieron esta propuesta autoritaria estuvieron por lo general al margen de su proceso, lo que produce sensaciones de desconcierto ante el develamiento de los hechos. Explica también la situación existente en que muchos de los rasgos autoritarios impuestos por el gobierno en distintos planos no hayan podido ser desterrados en opiniones y sentimientos de un considerable grupo de ciudadanos. Aun parte de quienes se han apartado definitivamente del fujimorismo siguen ensimismados en el clima intelectual y social de la época a la que comparan con sus desahucios presentes, justificados o surgidos a partir de una idealización del periodo anterior del que no saben o no quieren desprenderse.

A los programas de televisión abierta y a los titulares y contenidos de la prensa popular, el gobierno los utilizó como parte sustantiva de su intención de perpetuarse en el poder, aun antes de practicar una manipulación directa y explícita.

Junto a los mecanismos de identificación y proyección de las telenovelas —que formaban parte de la cultura popular desde hacía varias décadas— los programas cómicos, las parodias, las informaciones de lo que ocurría con la farándula local, los *talk-shows* expresaban una conflictiva vida cotidiana entre los más pobres. Era un correlato de los niveles de desconfianza existentes de la que tímidamente informaban las encuestas de opinión, y que daban cuenta de la intolerancia, el racismo, la agresión, la intención de denigrar a quien hubiera obtenido algún nivel de reconocimiento.

La exposición de lo que antes se consideraba privado, esa actitud de estar mirando por el ojo de la cerradura, expresaba una sociabilidad crispada. Es cierto que no corresponde hacer fáciles asociaciones entre cultura cívica

y contenido de los medios, lo que puede expresar rasgos timoratos o prejuiciosos y recurso a explicaciones simplificadoras. Tampoco corresponde imaginar que todo lo ocurrido en el periodo, y que se prolonga en buena parte hasta el presente, surgiera de la sinuosa voluntad del gobernante y de su principal asesor. Hechas estas salvedades, lo cierto es que deliberadamente se buscó la confrontación de pobres contra pobres, un distanciamiento respecto de las élites que le daba a ese grupo en su lejanía márgenes más amplios de impunidad, un sistemático desprestigio de todo lo que fuera oposición política o política misma, un ajustado manejo de las apariciones públicas del presidente que decía la palabra oportuna ante el periodista indicado, una recurrente imagen que sugería que la mayoría de espacios de encuentro eran conflictivos; todo ello, una y otra vez, remitía simbólicamente al personaje que desde el poder arbitraba, intercedía o pronunciaba el juicio definitivo.

El gobierno de Fujimori tampoco expresa una dominación tradicional que se basara en los poderes tutelares de la Iglesia y de las Fuerzas Armadas. Es cierto que en la primera hubo un vuelco conservador y en la segunda una adhesión de sus principales oficiales, cooptados por el proceso. Sin embargo, daría la impresión de que Fujimori controlaba esos grupos más que acatar sus dictados, que los ciudadanos se acercaron a él mucho más por el peso de su convocatoria personal que desde lo que se decía desde el púlpito o se proclamaba o amenazaba desde los cuarteles. En buena medida fue bastante más secular que otros autoritarismos conservadores, seguidor de una implacable racionalidad que podía desprenderse en buena medida de otros poderes fácticos. Lo que según la coyuntura lo puede hacer a veces más débil; otras quitarle todo principio de contención a sus actos. De un modo avieso también expresaba las desventuras de una modernidad que avanzaba por un lado distinto a ideas de progreso, tolerancia o emancipación.

#### UNA TRANSICIÓN CON DÉBILES ACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES

La caída del gobierno de Fujimori se debe a la presión internacional, las discrepancias al interior del propio régimen, la imposibilidad de manejar los casos de corrupción por lo flagrante de sus pruebas y la movilización social. Esta última expresaba lo poco que quedaba de la sociedad civil organizada, algunos sindicatos, clases medias y populares con tradiciones de pertenencia a una asociación, estudiantes universitarios que ingresaban a la política

sin que pudiera esperarse de ellos un compromiso duradero, intelectuales, profesionales. Este movimiento marcó una ruptura simbólica con el orden anterior, pero no tenía perspectivas de afianzamiento y de continuidad.

El gobierno de transición de Paniagua cumplió, en un corto periodo, la mayor parte de las tareas que le correspondían para establecer bases institucionales orientadas a una consolidación posterior de la democracia, entre ellas, el establecimiento de un sistema para combatir la corrupción, nuevos criterios de desempeño de los sectores del Estado con el propósito de garantizar su transparencia, cambios en las Fuerzas Armadas y los primeros pasos encaminados a su posterior reforma, una política que buscaba que se mantuvieran los equilibrios macroeconómicos y la creación de la Comisión de la Verdad para entender las razones que llevaron a que se desatara una prolongada guerra interna, describir los acontecimientos ocurridos y contemplar la reparación de las víctimas.

Quizás las particularidades de la caída de Fujimori conducen a una transición con pocos referentes en la literatura comparada sobre el tema. Bajo supervisión y a veces tutela internacional, los convocados son partidos debilitados y una sociedad civil con una representación menguada y, en algunos casos, fantasmagórica. Esta anotada debilidad de los partidos no favorece que se promuevan criterios de colaboración entre ellos. La comprobación de lo limitado de las fuerzas de cada organización se acompaña —tanto a modo de compensación y frágil consuelo como parte del análisis para definir una estrategia— de la convicción de que los otros se encontraban en parecidas condiciones de precariedad. Ello incluía también a Toledo, el político de la oposición que había alcanzado la mayor capacidad de convocatoria durante los meses anteriores a la caída del autoritarismo.

Mientras se seguía con la retórica de pactos y acuerdos promovidos por organismos internacionales y ONGs vinculadas a ellos antes y después del gobierno de Toledo —donde se jugaba a la vez con el cumplimiento de rituales, las declaraciones ocasionales de compromiso y los frecuentes abandonos de la mesa de negociación— se desataba de modo cada vez más manifiesto una dinámica centrífuga. Cada una de las organizaciones políticas sigue priorizando la necesidad de conquistar un electorado indeciso, volátil y a quien se suponía en algunos puntos seguidor del discurso fujimorista entendiendo, probablemente con razón, que la derrota política del régimen anterior no era también la de su cultura intolerante. El desprecio a algunas instituciones del Estado de Derecho, entre ellas la justicia, el congreso y los



propios partidos parecía haberse instalado en la imaginación de los ciudadanos. Y la mayoría de las dirigencias políticas daba la impresión de no estar interesada en producir cambios en las orientaciones existentes sino en encauzarlas a su favor.

#### LA INESTABILIDAD QUE PROSIGUE:

##### UN POLÍTICO IMPROVISADO Y UN PARTIDO ALUVIONAL

El triunfo de Toledo es el de un político indeciso que intenta conducir un partido aluvional y plantea, en términos extremos, lo que ya era una característica en la década de 1980: el déficit en asegurar a la vez condiciones de gobernabilidad y de representación. El Presidente ejerce un control errático. En sus diversos gabinetes hace que converjan técnicos independientes con personas que provienen del partido de gobierno. Otorga espacio a los ministros para llevar adelante algunas políticas, pero no compromete su apoyo con aquellos a quienes imagina competidores potenciales. Quiere a veces dar la idea de que se trabaja en equipo para luego realizar un intempestivo cierre del presunto diálogo alcanzado. La gestión política corre por cuenta de un entorno paralelo constituida por asesores formales y personas de su confianza que elaboran una suerte de segunda agenda que ocasionalmente irrumpe en un primer plano.

Los representantes del partido de gobierno son elegidos discrecionalmente por la dirección, en algunos casos porque consiguieron fondos para la campaña electoral, lo que lleva al postulante a establecer lazos particularizados con quienes colaboraron con su financiamiento; esta situación conduce con frecuencia al otorgamiento de prebendas y privilegios. La falta de una carrera pública organizada, la debilidad o inexistencia de mecanismos de evaluación y de control, la inestabilidad jurídica de quien ocupa un cargo facilita que estos representantes practiquen un extendido clientelismo esparcido en redes de pequeña escala, en la que quien arma el vínculo es a veces un dirigente menor de la organización política. En el contexto de precariedad de un partido aislado, los congresistas consideran que esta es la única oportunidad de sacar ventajas de un ejercicio de poder que saben circunstancial y provisorio. No imaginan continuidad posible ni comportamientos estables.

Estamos así ante una situación extraña. Un partido debilitado encuentra precisamente en el reconocimiento de esta condición el incentivo para actuar

como si dominara el conjunto de los resortes del poder. Y consigue, con este estilo de actuación, que pierdan crédito el conjunto de las élites políticas y hasta el Estado mismo en su capacidad de crear un ambiente de confianza en las instituciones y entre las personas. Y esta orientación se lleva adelante al mismo tiempo que, como consecuencia de presiones exitosas —secuelas de lo que pudo lograrse con la transición democrática—, resulta posible llegar a obtener datos confiables sobre partidas presupuestales, políticas seguidas y nombramientos realizados. En la lógica establecida se está en algunos casos en condiciones relativamente accesibles para identificar las transgresiones realizadas. Quienes la cometen, sin embargo, no pueden dejar de insistir en incurrir en irregularidades, aun ante el riesgo de que ellas sean finalmente advertidas.

#### LA PERSISTENTE CONFLICTIVIDAD SOCIAL Y EL MOVIMENTISMO

La debilidad de los partidos crea, además, nuevas tensiones. En teoría, un proceso de descentralización como el que ha comenzado en el Perú en los últimos años debiera asegurar condiciones de gobernabilidad al establecer una red de autoridades encargadas de gestionar y de negociar con los ciudadanos de modo relativamente fluido, evitando que las demandas y los conflictos se precipiten directamente al gobierno central. Permitiría además mayores niveles de apertura del sistema político al extender la trama de representantes y márgenes para que la comunidad disponga de mayor autonomía para decidir sobre los recursos de los que dispone. En una situación que no se presta a una fácil síntesis, lo que sucedía en algunas de las zonas más pobres, débilmente integradas al mercado y con escasa relevancia de las instituciones del Estado, es que se hizo más notoria la ausencia de élites políticas y sociales articuladoras que permitan agrupar intereses y realizar propuestas con extendida capacidad de convocatoria. Y los intermediarios informales que aspiran al protagonismo compiten entre sí y no tienen una base de apoyo social que les permita durar. Irrumpen, adquieren vigencia, cambian sus adhesiones y lealtades, desaparecen.

Esta condición no condujo como podría esperarse, hecha esta descripción, a la inercia o a la pasividad. La pobreza provoca competencias por recursos que la administración le asigna a un distrito postergado aunque estos no sean de consideración si se hace una evaluación aséptica de las finanzas públicas. Se produjo así una exacerbada competencia entre un abiga-

rrado conjunto de movimientos locales que, a veces, representaban los intereses de un caserío o un anexo rural enfrentado a otro de similares problemas y carencias, que dirigentes que alguna vez fueron aliados tuvieran ahora enconadas posturas de confrontación y los vecinos desconfíen de otros vecinos. La fragilidad de los partidos y de la sociedad civil —que se ha hecho notar en un análisis de conjunto como expresión de inoperancia y amenazas de desestabilización futura— se siente también cuando se traslada el problema a los espacios locales en la existencia de frecuentes disputas entre fracciones y el estallido de conflictos en ocasiones violentos, poco vinculados unos a otros y sin interlocutores reconocidos que, desde el poder, sean capaces de negociar y llegar a acuerdos duraderos.

En una transición donde no existe una recuperación significativa de partidos políticos tradicionales o de otros que consigan afianzarse en el nuevo periodo, a lo que se agrega la débil penetración institucional del Estado o la falta de articulación horizontal o vertical de sus agencias, se ingresa en un escenario movimientista en que irrumpen diversas expresiones de protesta social que no encuentran canales para que se les reconozcan las demandas que interponen. Con frecuencia, en especial si se trata de reivindicaciones regionales y locales, la misma población involucrada va tomando soluciones de hecho que anteceden a la negociación. El diálogo con las autoridades no es así una etapa ordenada en una secuencia regular sino un último recurso una vez que se ha impuesto un punto de quiebre cuando la movilización parece desbordarse. Se juega en el límite respecto del acatamiento del orden formal. Hay etapas que tratan de saltarse y otras que se desconocen, autoridades que jurídicamente estarían obligadas a intervenir —alcaldes, un presidente regional, un ministro, un representante de una corporación minera o industrial— que son dejadas de lado, mientras otras actúan con atribuciones imprecisamente definidas, a modo de improvisados comités de emergencia, que se encargan de mediar o hasta de dar las soluciones provisionales o definitivas.

Los conflictos entre élites o su propia debilidad crean oportunidades para nuevos movimientos sociales especialmente regionales y locales. En el proceso, además, los dirigentes que promueven la protesta quieren ganar protagonismo político en una suerte de escenario vacío en donde no consiguen definirse procedimientos y rutinas en la acción colectiva. En algunas ocasiones, estos dirigentes más que liderar un proceso son utilizados por la población. Esta última les confiere protagonismo en coyunturas críticas.

Los abandonan después, cuando estos confiados conductores de una protesta pretenden ingresar en una competencia electoral o fortalecer orgánicamente el frente o la federación, para tener vigencia de modo sostenido y no pasar por etapas de auge en una coyuntura crítica y de repliegue cuando ese momento pasa. En las reglas de juego establecidas, la autoridad formal es desconocida al mismo tiempo que se mira a la distancia a aquellos que pretenden ser líderes alternativos.

#### NUEVOS ESPACIOS DE UBICACIÓN Y DE PERTENENCIA DE LAS PERSONAS

Las identidades personales y sociales parecen estar viviendo otra etapa más entre algunas experiencias de modernidad que no terminan de concretarse y otras que se van diluyendo cuando apenas se habían esbozado horizontes de cambio. Pareciera que se yuxtapusieran los tiempos, que muchas de las personas tuvieran una cierta noción de que este hecho efectivamente está ocurriendo y convivieran redefiniciones más o menos bruscas y radicales, junto a ensayos e improvisaciones sin un derrotero establecido.

En estos cambios recientes existe una nueva afirmación de las identidades étnicas tanto estableciendo límites como, sin que contradiga lo anterior, pensando creativamente desde su posición las relaciones con los otros. Estas definiciones identitarias son ahora tomadas por nuevos grupos de procedencia popular y ya no es expresión de un aislamiento discriminatorio impuesto por las élites. Las formulan quienes, inmersos en transformaciones que no controlan, quieren establecer una base mínima de seguridad. En este caso, el rescate de la tradición se asocia a un discurso moderno que cuestiona el racismo y reconoce, a la vez, diferencias y vínculos. Estas personas, en parte influidas también por la pérdida de vigencia de otros discursos radicales, encuentran en la recuperación de la historia de sus pueblos razones para una resistencia que responde a una mejor comprensión de lo que les ha ocurrido a los más postergados. No se trata, sin embargo, de una apropiación histórica que busque solamente un inmediato uso instrumental. Está asociada a una compleja elaboración que trata de articular la resistencia política y cultural acogiendo episodios de la vida de sus pueblos, movilizaciones, canciones, expresiones de religiosidad que desde un largo tiempo cuestionaban, y en ocasiones hasta fueron horadando, el discurso oficial de las élites dominantes.

Finalmente, recoger estas identidades se vincula también al creciente flujo de ideas, de redes de comunicación y de personas que plantean la tensión entre lo que está ocurriendo en todas partes y lo que caracteriza y diferencia a la propia cultura. Es un proceso que no se presta a desenlaces simplistas y afortunados. Transcurre entre fusiones conseguidas y celebradas, encuentros no buscados y el rescate de aquello que define un sentimiento de pertenencia menos expuesto a este tráfago de gustos, valores, estéticas, estilos de vida en la que los sujetos pugnan por no perderse en la indiferenciación.

En ocasiones, asumir una identidad étnica puede ser también un recurso utilizado en una negociación. Ocurre, sin embargo, que el paso de la noción de recurso a la idea de asumir identidades es más fluido de lo que parece, cuando se están viviendo periodos donde las personas y los grupos no consiguen discernir donde al fin de cuentas se encuentran ubicados.

Las identidades étnicas pueden prestarse también a atrincheramientos fundamentalistas. El desenlace depende de que las personas y grupos reconozcan diversas líneas de encuentro y escisión —sociales, políticas, de género, culturales— que no lleven a un orden cerrado que se pretenda definitivo. Se trata de una agenda pendiente en el Perú de estos días.

Las migraciones establecen también nuevas experiencias de identidad por las acontecimientos vividos o los conocidos a través de otros, acontecimientos que van definiendo el alcance de lo que puede esperarse. Otra vez se está sin un punto fijo donde situar las expectativas personales y ello se va a expresar en apertura a la innovación y el cambio como en nuevos temores.

Appadurai (2001) señala que hay diásporas del terror, diásporas de la esperanza y diásporas de la desesperación. El Perú en dos décadas ha pasado por todas ellas a la vez y algunas se entremezclan o se suceden en la vida de una persona. Existen las poblaciones desplazadas por la guerra y los problemas que tienen que afrontar tanto quienes volvieron a sus lugares de origen como, en el otro extremo, los que ya no pueden pensar o imaginar en un retorno. Otros, apoyándose en redes familiares trabajosamente establecidas, dentro y fuera del país, encuentran oportunidades para insertarse en una sociedad que tratan de entender sin necesariamente perder su sensación de pertenencia y, a veces, su compromiso con el barrio o la comunidad de donde partieron.

Mientras se van extendiendo en todas las ciudades de país las casas de cambio y las cabinas de Internet, que indican una actividad económica que pasa a tener una creciente dependencia de las remesas que provienen del exterior así como el intento de mantener vínculos en un escenario que ya ha traspasado la comunidad y la frontera. Hay otros, finalmente, que van perdiendo referencias del sitio donde partieron y se sienten marginados, a veces perseguidos en el lugar donde se aventuraron a vivir. Así como, marcando su distancia, van surgiendo élites transnacionalizadas con códigos compartidos que han desistido en muchos casos del compromiso de construir una comunidad política en su país y de la idea de compartir proyectos y aspiraciones con quienes tienen una marcada distancia social. En los cambiantes escenarios contemporáneos siguen sin encontrarse los grupos de poder y la mayoría de la sociedad.

#### OBSERVACIONES FINALES: PROMESAS, ESPERANZAS Y DERROTAS

Como se ha visto, el Perú en cuatro décadas asistió a un proceso de cambios radicales que poco tienen que ver con un acceso relativamente ordenado a la modernidad. No es este un rasgo particular. En la mayoría de las sociedades, este tránsito se ha desarrollado en medio de resistencias, desconfianzas, lealtades o seguimientos forzados de la población, remoción de antiguas creencias y avances de la racionalización en sus innovaciones institucionales. Lo conseguido en aquellos casos no es poco: el acceso a la justicia, un imperio de la ley más o menos extendido, la noción de igualdad de derechos, la idea de las garantías personales ante los desbordes de la autoridad, la apertura de oportunidades para cambio personales, sociales y políticos, algunas reglas que hacen previsible la relación entre las personas y que una vez que las hacen suyas se convierten en lo que Tocqueville llamaba “hábitos del corazón”. No se llega, en la mayoría de estas experiencias, a construir una sociedad igualitaria, pero el tema se pone en cuestión, se coloca en el debate público y lo renueva.

No ha ocurrido lo mismo en el Perú aunque por allí estuvieran las preocupaciones de políticos, intelectuales, sectores populares, clases medias, las expusieran abiertamente en la década de 1960 —por los años en que se fundara el IEP— y, en el plano social y político, lo intentará hacer el gobierno militar con sus logros, riegos y limitaciones. Los cambios fueron acelerados en la economía, la educación, las formas de tenencia de la tierra,

la trama institucional. Una vasta movilización social antecede y explica en parte este proceso.

De una u otra manera, las mayorías fueron desplazadas del sitio en donde se encontraban, a veces en lo que tienen que ver con sus referencias y seguridades, otras más literalmente en los cambios de ubicación provocados por las migraciones. Paradójicamente, un gobierno que tenía rasgos corporativos cuando trataba de delimitar responsabilidades y estilos de representación es desbordado porque cada grupo traspasa lo que se le quiere imponer, yendo más lejos o tratando de obstaculizar lo que se le propone desde el poder que, sujeto él mismo a este proceso de cambios, se deja llevar en ocasiones por esta misma dinámica de decisiones erráticas o improvisadas.

Poco tiene que ver lo ocurrido con la llamada modernización tradicional —término que ha tenido particular fortuna para interpretar lo ocurrido en periodos anteriores en la sociedad peruana—, en donde las élites se apoderaban de los signos exteriores de los cambios, desde la discusión de constituciones liberales a la apropiación de objetos de consumo, sin que hubiera también una remoción de estructuras e instituciones y en las relaciones personales prevalecientes. Estas características se perdieron definitivamente en la década del setenta. Ya no podía quedar —salvo en las cada vez más cuestionadas discriminaciones étnicas ejercidas contra quienes se encontraban subordinados en la sociedad— ni siquiera la imaginación de un orden estamental.

La formación de identidades modernas va abriéndose paso para llegar a ser una experiencia cada vez más generalizada en la medida en que se van creando mayores espacios para la innovación personal, para reivindicar derechos frente a los gobiernos o los empleadores, para pensar en el Estado y en el mercado, cómo ellos influyen en las biografías personales, qué exigirles, cómo subordinan, de qué manera buscar en ellos oportunidades, lo que supone nuevas objetivos, compartidos por la mayoría, de articulación política y social.

Años después, este proceso de cambios parece perder esta dirección. Estas identidades pudieron tener referentes más ordenados en términos de construcción de asideros políticos e institucionales en la década de 1980, los años de la democracia. Sin embargo, entre la violencia política y la crisis económica las mencionadas identidades se desestabilizaron, perdieron sus sitios de enunciación que ya de por sí eran provisorios, se descolocaron

nuevamente, esta vez sin un aparente derrotero. Los esfuerzos asociativos que parecieron por un tiempo dar la idea de una sociedad civil relativamente vigente y estructurada se desbaratan en su proyecto emancipador de darle nuevos sentido a la participación de las personas en la vida institucional.

Otra vez se vuelve a las lealtades de pequeño grupo que ya no pueden basarse en relaciones estrictamente familiares, institución que también se va desestructurando por los propios cambios culturales del periodo y, en otro plano, por los patrones de crecimiento demográfico.

Hasta que finalmente ocurre que buena parte de la modernidad como proyecto compartido entra en cuestión. La violencia política mostraba que permanecían núcleos duros de exclusión. Otros sectores que iban siendo progresivamente incorporados perdieron definitivamente su capacidad de integración a un sistema —si se le puede llamar tal— que ya estaba dejando de operar eficazmente en lo político, lo social, lo cultural. Hubo quienes fueron desplazados de los sitios en los que imaginaron alguna vez obtener pautas de estabilidad y tampoco pueden volver a la situación de la que partieron. Estos acontecimientos explicarán tanto nuevos intentos de migrar, esta vez predominantemente al exterior, el seguimiento de una propuesta autoritaria, la violencia cotidiana, nuevas expresiones de segregación urbana. Curiosamente se sigue hablando de un país oficial y un país real como discurso de las élites —cuando tratan de comprender lo que estaba ocurriendo— sin entender los nuevos límites que separan uno a otro, como si no se hubiera tenido una historia de cambios, reacomodamientos y fracasos. El mismo sector informal que se toma como expresión de este proceso tiene a su interior parecidas diferencias que articulan a veces, separan en la mayoría de los casos, a unos de otros.

Este errático proceso de modernidad trae algunos cambios en relación a los excluidos. Se entiende que hay desigualdades que no debieran aceptarse. Las políticas sociales darán un giro en la que se pasa de la pobreza consentida a la pobreza administrada que, al fin de cuentas, es también otra modalidad de activo consentimiento.

Como transcurrieron los acontecimientos no existieron las condiciones para crear una noción fuertemente establecida de ciudadanía política. El orden político no fue impregnado de una noción contractualista de obligación y voluntad participante que fuera inclusiva para el conjunto de la sociedad. La noción de titulares de derechos para los más pobres se asoció más a una reivindicación que surgía de la comprobación de una injusticia o, en otro

plano, del reconocimiento de su calidad de personas. Mucho después o mucho antes, entonces, de lo que define una idea secular de ciudadanía. Le faltó a ella una noción de garantías. O es que se terminaba considerando que esas garantías solamente funcionaban o tenían sentido para los privilegiados dejando las reivindicaciones para la mayoría. Como si esta misma ciudadanía que se pretendía defender en tanto mención que concerniera a todos fuera a su vez dicotómica desde su origen, universal y particularizada, no como resultado de una tensión creadora, sino como consecuencia de un orden clasificatorio.

Por ello, los excluidos solamente parecen ser ciudadanos cuando reclaman o se los va reconociendo en un discurso letrado en que se da testimonio del despliegue de sus subjetividades. No lo son, en cambio, ni como demandantes a quienes se les imparta justicia, se les brinde información, elijan las autoridades de un partido político, sean eventualmente contribuyentes. En fin, se los acepta en tanto forman parte de una comunidad indiferenciada o se lo toma como un sujeto desguarnecido al que se le debe impartir una pedagogía presuntamente liberadora. En cierto sentido, todavía siguen gravitando los discursos conservadores de rasgos discriminadores, los radicales poco sensibles a atender los temas de la autonomía personal, los tutelares de las distintas vertientes del catolicismo. Por ninguna de estas prédicas, ser ciudadanos es ante todo un acto que define el lazo político. Los otros aparecen nuevamente como los extraños.

Se han señalado los problemas de representación y gobernabilidad de la sociedad peruana de estos días. Señalamos la singular conjunción de que los partidos de integración de masas llegaron a su apogeo en el mismo momento en que entraban en crisis, y no solo en el Perú, sus proyectos de cambio, sus modelos de sociedad y, con ellos, sus perspectivas de democratización. Al mismo tiempo, no existieron los largos años de aprendizaje institucional que tuvieron algunos países incluso en América Latina para que las organizaciones políticas se sintieran como parte de un mismo sistema, definieran de modo estable el alcance de sus acuerdos y discrepancias, entendieran sus márgenes de disputa. La volatilidad en las opciones fue un rasgo del sistema en las últimas décadas que, en cierto sentido, fue sosegado en parte por el liderazgo que reclamaba ponerse al frente de una situación excepcional por medio de una decisión autoritaria.

En el proceso se fueron diluyendo también las perspectivas de afirmación de una democracia elitista en la que los líderes regularan las ofertas po-

líticas de modo que ellas fueran aceptadas sin cuestionamientos, pasivamente, por el electorado. La contrapartida no es una extendida democratización social. Lo que en cambio se encuentra en el Perú de estos días, salvo excepciones, es la irrupción de liderazgos aluvionales, por fuera del sistema, entrada y salida de organizaciones que adquieren vigencia y la pierden rápidamente después, compromisos circunstanciales entre un representante y el grupo en el que fue elegido. Los lazos de estos partidos con la sociedad son débiles.

Históricamente se ha señalado que uno de los problemas de la construcción de una sociedad democrática es el peso de los caudillos regionales o de los que influyen en pequeños grupos. Quizás siendo esta una dificultad a hacer notar puede resultar más grave aún que quienes ocupan cargos en el congreso o como autoridades locales hayan actuado como reclutadores de votos que apoyaron su campaña contando con el auxilio de pequeños círculos de confianza y siguiendo a una candidato nacional del que este eventual postulante exitoso procurará sacar partido por un efecto de arrastre. Ocorre entonces que pierden en poco tiempo los lazos con los ciudadanos que votaron por ellos. Esta condición genera circuitos de inestabilidad que van desde la extensión de los pedidos de revocatoria a desbordes y manifestaciones de protesta, los que generalmente estallan directamente en el centro mismo del gobierno ante la falta de interlocutores válidos y reconocidos.

Se sabe que ya pasó el tiempo en que un partido tenía que definirse con un cerrado proyecto ideológico lo que, entre otros problemas, no guardaba correspondencia con sociedades cada vez más complejas, plurales y segmentadas. En cambio, si se va en la dirección radicalmente opuesta, la política ya solamente dependerá de la aceptación, más o menos firme, más o menos condicionada según los casos, de quien es el líder de una organización, lo que traba las posibilidades de renovación interna y diluye las razones para justificar una cultura de rendición de cuentas en la que se sienten interesados un grupo significativo de ciudadanos y no un reducido entorno de especialistas.

En el proceso se pierde también la idea del intermediario político con el que se vinculaban con comunidades relativamente estructuradas y que ayudaba a formular y transmitir opiniones con perspectivas reales de llegar a las autoridades que tomaban las decisiones. En la actualidad, estos operadores migran aceleradamente de una posición a otra, cambian su discurso según el interlocutor. El problema no es tanto que no consigan establecer

lealtades con un político o un funcionario sino que, además, pueden perder los lazos de lealtad con la comunidad con cuya confianza decían contar. En este escenario de dispersión todos terminan improvisando: este intermediario que imaginaba controlar el juego, una población dispersa que no sabe a que atenerse, el Estado y el gobierno que no tienen personas o instituciones capaces de identificar lo que está ocurriendo en sociedad para intentar una estrategia que aspire a tener algún grado de articulación e incidencia.

Las personas están situadas en el dilema de saber hasta qué punto las situaciones políticas influyen en sus vidas y a prescindir de interesarse en ellas sabiendo lo poco que pueden influir en sus decisiones y hasta algunos, probablemente, sabiendo los escasos márgenes de maniobra que tiene el gobierno en el escenario internacional como para lograr cambios en la propia sociedad. El descentramiento respecto a los asuntos públicos en estas condiciones expresa más que apatía por el peso de otras preocupaciones, un distanciamiento vivido con hostilidad, irrupciones de protestas que no se articulan unas con las otras, desbordes y transgresiones como parte de una negociación. La política adquiere así rasgos movimientistas donde no encuentran definitivamente un sitio estable ni las autoridades ni los que dirigen la protesta.

Estos acontecimientos son parte también de un proceso que está ocurriendo en los países andinos en que se ponen en cuestión los antiguos alineamientos políticos sin que puedan definirse alternativas con perspectivas o previsiones razonables de afianzamiento. Y tienen también que ver con un clima cultural que opone la idea de pueblo y la nación en tanto instancias reguladas por la intervención política para sustituirlos por la idea de multitud.<sup>6</sup> Estos grupos ya no tienen espacios y residencias delimitadas, encuentran en el desarraigo y la movilidad su condición de resistencia y rechazan todo principio de unidad política o de mediaciones reconocidas. Son nuevos desafíos para el orden político que trastocan las maneras tradicionales de entenderlo y que, probablemente, al tratar de hacer de la desorganización de los oprimidos una fuerza para resistir nuevas formas de dominación y de resistencia, cuestionan nuestra modernidad, ya que en la celebración del activismo sin construcción institucional no hay espacio para cambios durade-

6. Los alcances de este concepto han sido expuestos, entre otros, por Negri (2000); por Hart y Negri (2002); y en diversos artículos sobre la obra de Paolo Virno en *Revista de Crítica Cultural* 24, junio de 2002, Santiago de Chile.

ros, reconocimiento de las disidencias, innovaciones en la representación porque este concepto mismo de representación es desconocido.

En todo caso, una de las duras enseñanzas de la violencia política es que existieron decenas de miles de mujeres y hombres quechuahablantes, víctimas y protagonistas de los años de la guerra, cuyas muertes la sociedad no pudo siquiera contabilizar sino a través de cálculos estadísticos y cuyos nombres nos son, en su mayor parte, desconocidos.

La lección siniestra y esclarecedora es que, desde los que estaban en los márgenes —“la parte de ninguna parte” como señala Rancière—, desde los desconocidos por las élites, es, precisamente, desde donde puede comenzarse para hablar en estos días de la sociedad peruana en su conjunto.<sup>7</sup> Desestabilizan las convenciones de interpretación, obligan otra vez a pensar el país, el alcance de sus cambios, la importancia de recuperar la historia para obligarse a pensar mejores alternativas que las que hasta ahora se presentan. Solamente queda la esperanza de que la mayoría de los protagonistas no se limiten a hacer cálculos de corto plazo y comprendan la importancia del tema de la inclusión y de la sensibilidad abierta a las diferencias, del pluralismo político y el pluralismo cultural y la justicia aceptada por razones de principio, o hasta si se quiere, por razones de gobernabilidad. Esta es la única forma de escaparse del peso que todavía tiene una sociedad tradicional y una modernidad frustrada entre un proyecto que no termina de definirse y algunas expresiones de su derrota.

## BIBLIOGRAFÍA

- APPADURAI, Arjun  
2001 *La modernidad desbordada*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- BOURRICAUD, François  
1969 “Notas sobre la oligarquía peruana”. En: *Tres ensayos y una polémica: la oligarquía en el Perú*. Lima: IEP.

7. Una exposición amplia de la propuesta de Rancière se encuentra en Zizek (2002).



- CORNEJO POLAR, Antonio  
1994 *Escribir en el aire. Ensayo sobre la heterogeneidad socio-cultural en las literaturas andinas*. Lima: Editorial Horizonte.
- COTLER, Julio  
1994 “La mecánica de la dominación interna y del cambio social”. En: Cotler, Julio, *Política y sociedad en el Perú, cambios y continuidades*. Lima IEP.
- CVR  
2003 *Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación – Perú*. Tomo I. Lima: Comisión de la Verdad y Reconciliación.
- DE TRAZEGNIES, Fernando  
1980 *La idea del derecho en el Perú republicano del siglo XIX*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- EAGLETON, Ferry  
2000 *The Idea of Culture*. Londres: Blackwell.
- FORMENT, Carlos A.  
2003 *Democracy in Latin America 1760-1900*. Chicago: The University of Chicago Press.
- HART, Michael y Antonio NEGRI  
2002 *Imperio*. Buenos Aires: Paidós.
- LACLAU, Ernesto  
1997 “Deconstrucción, pragmatismo y hegemonía”. En: *Agora*, año 3, N.º 8. Buenos Aires.
- LÓPEZ, Sinesio  
1997 *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima: IDS.
- MAINWARING, Scott y Thomas R. SCULLY  
1995 “Introduction”. En: Mainwaring, Scott y Thomas R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions, Party Systems in Latin America*. Stanford University Press.

- MANIN, Bernard  
1998 *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- MATOS MAR, José  
1984 *Desborde popular y crisis del Estado: el nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Lima: IEP.
- NEGRI, Antonio  
2000 *Spinoza subversivo: variaciones in-actuales*. Madrid: Editorial Akal.
- NOVARO, Marcos  
2000 *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- SERRANO, Enrique  
1999 “Modernidad y sociedad civil”. En: Alberto Olvera (coordinador). *La sociedad civil de la teoría a la realidad*. México D.F.: El Colegio de México.
- TANAKA, Martín  
1998 *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima: IEP.
- TORCAL, Mariano, Richard GUNTHER y José Ramón MONTERO  
2002 “Anti-Party Sentiments in Southern Europe”. En: Gunther, Richard, José Ramón Montero y Juna J. Linz (eds.). *Political Parties*. Oxford: Oxford University Press.
- VICH, Víctor  
2002 *El canibal es el otro: violencia y cultura en el Perú contemporáneo*. Lima: IEP.
- WISE, Carol  
2003 *Reinventando el Estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.
- ZIZEK, Slavoj  
2002 *El espinoso sujeto. El centro ausente de la ontología política*. Buenos Aires: Paidós.

*Educación y sociedad en el  
Instituto de Estudios Peruanos:  
una reflexión constante, un problema pendiente*

PATRICIA AMES

INTRODUCCIÓN

La educación hoy, una vez más, es un tema de central importancia en la agenda nacional. Su relevancia, su pertinencia, sus problemas, han sido objeto de debates, acciones y expectativas de diversos sectores sociales a lo largo de todo el siglo XX. Dada su trascendencia y expansión a lo largo del mismo, Contreras (1996) señala que este muy bien podría llamarse “el siglo de la educación”. Y, sin embargo, iniciamos el siglo XXI con un balance poco halagador. La crisis generalizada del sistema educativo se ha hecho particularmente evidente tras la difusión de los resultados de las pruebas nacionales e internacionales de rendimiento estudiantil. Ello ha llevado a la reciente promulgación de una ley de emergencia educativa en todo el país (DS 021-2003-ED). El Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), asimismo, ha revelado cómo el abandono estatal de la educación pública favoreció el proceso de violencia política que vivimos en las décadas de 1980 y 1990, al ser instrumentalizada por los grupos subversivos, en particular Sendero Luminoso, como un espacio de lucha simbólica e ideológica. Por otro lado, los recientes disturbios ocurridos en Ayacucho,<sup>1</sup> resultado de una protesta en contra de un supuesto recorte en la gratuidad de la edu-

---

1. Me refiero a la movilización protagonizada por un sector del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP). Esta movilización terminó en enfrentamientos entre la policía y los manifestantes, saqueos y la quema del local de la Municipalidad Provincial de Ayacucho en mayo de 2004.

cación, muestran la fuerza que tiene la educación como un factor de movilización y el valor que le otorga la población a lo que consideran uno de los logros sociales y políticos más importantes del siglo XX: su derecho a educarse.

En este marco general, las mayores dificultades del sistema educativo parecen encontrarse en las zonas rurales. En efecto, es en estas zonas donde se presentan los indicadores más desfavorables de cobertura, retención y rendimiento (Ministerio de Educación 2001, Espinoza y Torreblanca 2003), así como mayores condiciones de pobreza en términos de infraestructura, equipamiento e incluso en la calidad de los procesos educativos (Montero y otros 2001). Todo ello está sin duda relacionado con una situación de pobreza y abandono del sector rural en general. Constituye, por lo tanto, un tema central en la agenda actual, pero está lejos de ser un tema nuevo. En efecto, existe ya una larga tradición de estudios realizados desde las ciencias sociales que han buscado indagar por las características y efectos de la educación en la zona rural, y su importancia para el desarrollo de esta zona así como del país en su conjunto.

Hace algunos años empecé la tarea de trazar las formas en que el tema educativo se había abordado desde la Antropología peruana (Ames 2000). Descubrí en este proceso que una considerable cantidad de la bibliografía producida al respecto provenía de investigadores del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) ya desde la década de 1960. Mi propio trabajo como investigadora de esta institución desde fines de los años noventa me llevó a involucrarme en una serie de nuevos proyectos respecto del tema. En cada ocasión que debía dar cuenta de nuestro trabajo institucional alrededor del tema educativo, descubría la necesidad de puntualizar la ya larga trayectoria del IEP respecto de este tema. Por ello se me planteó la necesidad de resaltar cómo, desde el IEP, y a lo largo de sus cuarenta años de vida institucional, la investigación social que han realizado varios de sus miembros ha abordado con interés el tema educativo y ha contribuido a su comprensión de múltiples formas.

El presente artículo, por lo tanto, busca reflexionar sobre un tema de gran actualidad e indagar por las formas en que este tema ha sido investigado al interior de la institución, mostrando las diversas preguntas y preocupaciones que se han planteado y se continúan trabajando. Considero que resulta necesario y útil trazar esta trayectoria o itinerario de la reflexión social sobre el tema de la educación desde el IEP, pues ello nos permite identificar no so-

lo los problemas y las necesidades de atención que requiere el sistema educativo, sino, también, explicitar las formas en que la investigación social puede contribuir en la toma de decisiones, en el desarrollo de políticas públicas y en la búsqueda de soluciones a la actual crisis del sistema educativo.

El artículo se basa, entonces, en la revisión de las publicaciones producidas por el IEP y sus investigadores en torno de la temática educativa, y en los diversos proyectos de investigación que ha ejecutado en este largo periodo. La estructura del artículo sigue un orden cronológico. Así, en una primera parte se revisan y presentan los diversos trabajos que han abordado el tema de la educación rural en los primeros años del IEP, en particular entre fines de los sesenta y principios de los setenta. En una segunda parte se abordan aquellos realizados entre fines de los setenta hasta los primeros años de la década de 1990. Una tercera parte revisa la producción y los proyectos en ejecución en torno del tema educativo producidos desde mediados de los años noventa hasta el momento (2004); en esta parte se busca resaltar el crecimiento y la variedad de los estudios producidos en torno de esta temática. La parte final es una reflexión de cómo este conjunto de estudios mantiene cierta unidad en las preocupaciones centrales que los animan y, a la vez, cómo se diversifican los enfoques teóricos y metodológicos, y los temas y problemas abordados. Parte de esta reflexión, asimismo, busca resaltar la forma en que el IEP se ha ido constituyendo en un espacio de producción de conocimientos relevantes para comprender y atender la temática educativa. En fin, se pretende esclarecer cuál ha sido, es y podría ser nuestro aporte en esta área de importancia tan urgente en la actualidad.

#### LOS PRIMEROS ESTUDIOS: EDUCACIÓN Y DESARROLLO RURAL

A mediados de la década de 1960, un conjunto de investigadores del IEP participó en un proyecto de investigación de gran envergadura, llamado "Estudio de cambios en pueblos peruanos", que se realizó en cuatro áreas del país: los valles de Chancay, Virú, el Mantaro y Urubamba. El objetivo de estas investigaciones no estuvo centrado en particular en la educación o en la escuela; sin embargo, a partir de ellos se recogió valiosa información que permitió reflexiones posteriores sobre el papel de la escuela en el mundo rural.

Varios textos publicados entre 1968 y 1974 como resultado de este proyecto dan cuenta de dicha reflexión (Alberti y Cotler 1972, Celestino

1972, Degregori y Golte 1973, Fuenzalida y otros 1968, Alberti, Bonilla, Cotler, Escobar y Matos Mar 1974). En la mayor parte de ellos, especialmente aquellos destinados a estudios de caso de comunidades del valle de Chancay, el rol que cumple la escuela en el proceso de cambios que experimenta la comunidad es tratado como uno entre varios aspectos que dan cuenta de dichos cambios. La reflexión y la información que proporcionan con relación a la educación rural no son menos valiosas por ello. Sin embargo, empezaré por aquellos que intentan una mirada más general del tema educativo sobre la base de la información recolectada en distintos escenarios del proyecto. El primer texto en realizar esta tarea es *Aspectos sociales de la educación rural en el Perú* (Alberti y Cotler 1972).

Las preocupaciones que recorren este libro tienen que ver, en primer lugar, con el rol social que cumple la educación; en segundo lugar, con el impacto de la educación en contextos sociales desiguales y heterogéneos; y, en tercer lugar, con la relación entre los modos de interacción social dentro y fuera de la escuela. Estos tres temas, cuya vigencia para el debate permanece, nos ayudarán además a articular la discusión y presentación de todo el conjunto de textos correspondientes a esta etapa.

### ***El papel de la escuela***

En relación al primer punto, el rol social que cumple la educación, los autores parten de un marco teórico que considera la educación como “un recurso que los individuos utilizan para ubicarse en forma más ventajosa en el sistema de estratificación social vigente, sin que por esto se altere la estructura de clases imperante en la sociedad peruana” (Alberti y Cotler 1972: 10). Se parte, entonces, de una visión del sistema educativo como un sistema funcional al orden dominante —un sistema que permite la movilidad social de algunos individuos sin cuestionar la estratificación existente—. El estudio realizado en Pacaraos (Degregori y Golte 1973) sigue una línea similar al mostrar que la educación aparecía como un medio de movilidad vertical y limitado, aunque no era percibido como tal. Pero, también, se reconoce en la educación una posibilidad de generar justamente el efecto contrario. En efecto, si “el número de postulantes al ascenso social, así como sus exigencias, crecen en forma tal que desbordan la capacidad de absorción del sistema dominante [...] la educación se convierte en uno de los factores de movilización y crisis social” (Alberti y Cotler 1972: 11).

Este doble rol posible de la escuela aparece, asimismo, en un texto posterior —*Educación y desarrollo rural* (Alberti, Bonilla, Cotler, Escobar y Matos Mar 1974)—, dedicado a la necesaria definición de conceptos y clarificación de enfoques para discutir la problemática de la educación rural. El texto de 1974 es más bien breve y de tipo ensayístico, pero presenta con gran claridad la postura teórica que ya se observaba en el texto de 1972, señala una serie de aspectos sociales centrales en relación a la educación rural y advierte los riesgos de una sobre simplificación de la problemática.

Esta postura teórica es sumamente interesante en tanto integra las corrientes teóricas del momento, pero también es lo suficientemente sensible a las contradicciones aparentes que presenta el desarrollo de la escuela en las zonas rurales de América Latina. En efecto, las décadas de 1960 y 1970 estuvieron marcadas por nuevos desarrollos del pensamiento marxista que enfatizaban fuertemente el papel “ideológico” o “reproductivo” de la educación en tanto institución funcional al sistema social y a la ideología estatal. La definición de Althusser de la escuela como “aparato ideológico del Estado” marcó fuertemente la Sociología en general y la Sociología de la educación en particular.<sup>2</sup> Esta influencia puede verse entre los teóricos de la dependencia en Latinoamérica y, en particular, en Vasconi, autor de referencia casi obligada en la mayor parte de los trabajos de esta época.

Al mismo tiempo, la educación venía convirtiéndose en un reclamo popular desde mediados de siglo y pasaba a formar parte de las reivindicaciones sociales y políticas de sectores marginados como el campesinado. Paralelamente, la emergencia del movimiento de educación popular y la pedagogía del oprimido que postulaba Freire en esta misma época buscan darle a la educación un rol liberador y transformador. Este discurso encuentra un nicho para su realización en los proyectos revolucionarios de algunos países latinoamericanos, por un lado, y en la acción de grupos de educadores por fuera del sistema formal.

Ante estas dos visiones tan contrapuestas del rol social de la educación —reproducción del *statu quo* versus potencial transformador y revolu-

2. La teoría de que la educación es funcional al sistema social para reproducir el mismo es elaborada y fortalecida por otros trabajos hacia mediados de la década del 1970, como los de Bowles y Gintis en Norteamérica (1976) y Bourdieu y Passeron (1977) en Francia, si bien estos no serán discutidos hasta mucho después en las ciencias sociales peruanas.

cionario—, los autores de los que tratamos en esta sección fueron claros en identificar el rol de la educación más en el sentido de su funcionalidad al sistema social. Y, sin embargo, fueron también claros en indicar la contradicción que encerraba la educación en sí misma —contradicción que podía llevar a la movilización, la acción política y el cambio—. Sin postularla como una institución transformadora por definición, y más bien enfatizando su carácter dependiente del sistema social, señalaron, sin embargo, el doble papel que jugaba la educación y cómo la interdependencia con determinados factores sociales podía generar el efecto exactamente contrario al que tenía por misión. Para ello, fue central el tomar en cuenta los diversos contextos sociales en que se desarrollaba y su grado de diferenciación, ya que el papel que jugaba la educación en cada uno de ellos podía variar y favorecer, en algunos casos, la movilidad social; en otros, en cambio, podía favorecer la reproducción de patrones de dominación; y, en otros, la protesta, como veremos a continuación.

### ***El contexto social: realidades desiguales y heterogéneas***

Entre los temas que se plantearon las investigaciones de este periodo, un segundo gran tema, entonces, se refería al impacto que la educación tiene en contextos sociales desiguales —lo que implicaba el reconocimiento de la heterogeneidad existente en la sociedad rural—. Los estudios de caso en el valle del Chancay permiten ilustrar este punto con mayor claridad, por lo que me referiré principalmente a ellos —dichos estudios fueron también recogidos en el libro de Alberti y Cotler—. Realizados en tres comunidades rurales de distintas características ecológicas y productivas, aunque cercanas entre sí, los estudios sobre Huayopampa, Lampián y Pacaraos dan cuenta de tres situaciones en que la escuela cumple roles muy diferentes. Así, en el caso de Huayopampa (Fuenzalida y otros 1968), se encuentra que la educación actúa como mecanismo propulsor de un ascenso colectivo económico y social generalizado. En Huayopampa se encuentra un primer grupo de maestros foráneos muy comprometidos con la comunidad y proclives a la innovación en las prácticas y contenidos escolares —buscan relacionar dichas prácticas y contenidos con las características y necesidades de la comunidad—. Estos maestros son sucedidos por un grupo de maestros huayopampinos que mantienen esta línea de adaptación de la educación escolar a las características del medio. Los padres, por su parte, apoyan es-

tas innovaciones sin renunciar a la necesidad del acceso a una serie de conocimientos nuevos —idioma, lectoescritura y patrones culturales urbanos— que les permitan relacionarse con la sociedad regional y urbana. Esta estrecha relación entre escuela y comunidad se traduce en una valoración del conocimiento práctico y productivo, articulando el trabajo físico e intelectual, replicando las prácticas organizativas de la comunidad al interior de la escuela y desarrollando innovaciones tecnológicas dentro y fuera de la escuela. Los cambios tecnológicos, la educación y los contactos urbanos se conjugan en Huayopampa de tal manera que son aprovechados por amplios sectores de la población y promueven un ascenso colectivo gracias a una mayor producción y mejor distribución de los beneficios generados.

En Lampián (Celestino 1972), la educación también actúa como un mecanismo que propicia el ascenso social, esta vez de un grupo específico dentro de la comunidad: los jóvenes. En este caso, el grupo de jóvenes de la comunidad enfrenta una serie de conflictos con los adultos y debe emigrar a la ciudad. La educación obtenida les permite una inserción relativamente fácil en la ciudad al proporcionarles conocimientos para relacionarse con la sociedad nacional. Tras un periodo de crisis en la comunidad, estos jóvenes son llamados de regreso y tanto la educación, como la experiencia migratoria y el mayor conocimiento de las prácticas y normas de la sociedad nacional que tienen, contribuyen a que puedan resolver exitosamente la crisis; en este proceso se sitúan en una posición dominante y rompen así con el sistema tradicional de estratificación.

Por el contrario, en el caso de Pacaraos (Degregori y Golte 1973), la educación cumple un rol muy diferente, y se relaciona más bien con la migración: pasa a formar parte de una estrategia de solución “hacia fuera” de la comunidad. La educación, en este sentido, permitiría a los jóvenes de la comunidad integrarse en mejores condiciones a la sociedad urbana y nacional, pero no es vista como un mecanismo de desarrollo interno de la comunidad. En este caso, la naturaleza del sistema educativo impedía que los conocimientos impartidos pudieran utilizarse para mejorar la situación del pueblo. La educación aparecía como ajena a la comunidad, marcada por una actitud paternalista y “civilizatoria” que llevaba a ignorar y destruir la cultura campesina e imponer la ideología dominante. Adicionalmente, las condiciones ecológicas y económicas de Pacaraos impedían que los pocos conocimientos útiles obtenidos en la escuela pudieran ser aplicados provechosamente en la comunidad, a diferencia de los casos de Lampián y Huayopampa, donde

las condiciones ecológicas permitieron el éxito de las innovaciones productivas y donde los nuevos productos alcanzaron mayor demanda en el mercado y generaban mayores beneficios para uno o varios sectores de la comunidad.

También podemos considerar el caso de Yanamarca, en el valle del Mantaro, donde, en el contexto de una hacienda, la experiencia migratoria a las minas trae como resultado la instauración de la escuela, la generación de un primer grupo de líderes con mayor educación. Estos líderes, a su vez, se organizan alrededor de la escuela para conformar el patronato escolar y, a partir de esta primera experiencia organizativa, constituyen un sindicato que los llevaría, más adelante, a la expropiación de las tierras del hacendado (Alberti y Cotler 1972).

Estos cuatro casos muestran que la educación puede tener un efecto muy distinto de acuerdo con el contexto social en el que se desarrolla y a la interacción con otros factores sociales y económicos en juego. Así, considerando los ejemplos de Lampián, Huayopampa y Yanamarca, Alberti y Cotler (1972) sugieren que cuando un sector de la población adquiere educación, contactos urbanos y experiencias ocupacionales u organizativas, está en condiciones de reestructurar su medio rural original, provocar cambios sustantivos y generar procesos de movilización colectiva.

Alberti y Cotler también señalan una serie de efectos diferenciales que aparecen si el contexto social se caracteriza por una mayor o menor diferenciación social y una mayor o menor concentración del poder. Así, la educación favorecería la movilidad social individual en estructuras de alta diferenciación social y generalizado acceso al poder, mientras que en la situación contraria —baja diferenciación, alta concentración del poder—, la educación no aparece relacionada con la movilidad individual sino que, por el contrario, refuerza la estratificación social existente. En el caso de la migración, señalan que la educación la favorece, pero que en el segundo tipo de situación se requiere de un menor nivel educativo para la migración.

En general, podemos decir que resaltar la importancia del contexto social y el carácter heterogéneo del mundo rural es una idea central en los textos sobre educación rural de 1972 y 1974. Ambos llaman a una consideración de este hecho para poder pensar en la educación en función de los efectos diferenciales que logra y las posibilidades que tiene de acuerdo con la realidad social en la que se enmarca. De esta manera, ponen énfasis en los cambios necesarios en el contexto social para que la educación pueda contribuir

al desarrollo rural. Al mismo tiempo, sin embargo, señalan que la educación misma requiere de ciertos cambios.

### ***Las relaciones sociales en la escuela***

Un último punto en la reflexión de los autores revisados se refiere a los modos de interacción social en la escuela. En particular, Alberti y Cotler (1972) señalarán la necesidad de cambios en la metodología de enseñanza y en la estructuración de las relaciones sociales en la escuela, en tanto estas inciden en los valores sociales y en el futuro comportamiento social del educando. Lo que es posible observar en la escuela, nos dicen, es una relación maestro-alumno de tipo diádico, individualizada, sumamente autoritaria y marcada por la memorización; dicha relación reproduce una estructura social global caracterizada por el autoritarismo, la dominación y la dependencia. Los autores proponen la necesidad de cambios orientados a propiciar un ambiente de solidaridad y confianza mutua entre los estudiantes, la participación activa de los estudiantes en la vida escolar y la recompensa a iniciativas y actividades creadoras de maestros y alumnos. El ejemplo de Huayopampa muestra que tales innovaciones son posibles, y los autores de este estudio de caso ofrecen detallada información de las formas en que los maestros y la escuela concretan metodologías más participativas, solidarias e innovadoras (Fuenzalida y otros 1968). Finalmente, Alberti y Cotler (1972) también sugieren la necesidad de modificar la relación escuela-comunidad y permitir una mayor participación de la población rural en los asuntos educativos. Estos dos temas son de particular importancia para los estudios que se realizan más tarde en el IEP, por lo que volveremos a ellos más adelante.

Por el momento y para cerrar esta sección, solamente quisiera resaltar la variedad, calidad y profundidad de los trabajos de esta etapa que tocaron de modo directo o indirecto la problemática de la educación rural. La vigencia de muchas de las preguntas de entonces se discutirá al final, pero vale la pena indicar que, en conjunto, se aprecia una reflexión sólida, informada teórica y empíricamente. Se trata de una reflexión que sitúa a la educación en su contexto social más amplio y, de esta manera, contribuye a una lectura más rica de la misma. En los años en que se publican estos textos, la reforma agraria ya se había iniciado y la reforma educativa estaba a punto de hacerlo. Algunos de estos textos, más que otros, hacen explícito su deseo de contri-



buir a la comprensión y a la toma de decisiones en relación a la problemática educativa e insisten que, en ambos casos, es fundamental atender al contexto social que rodea la escuela misma.

#### DE LOS OCHENTA A LOS NOVENTA: APARENTES AUSENCIAS

Tras el período que acabamos de reseñar, se aprecia más bien cierta ausencia de la temática educativa en la producción bibliográfica del IEP y sus investigadores. Los temas de política siguen siendo centrales en la agenda de investigación y esta se renueva hacia los ochenta con la incursión a las urbes, siguiendo los pasos de los migrantes andinos. El tema de la educación rural y el de la educación en general, pues, parece desaparecer de la agenda de investigación, con una importante excepción: los trabajos de Carlos Iván Degregori.

Degregori había participado de las investigaciones en el valle del Chancay y es coautor del estudio de Pacaraos. En varios de sus estudios posteriores, e incluso en la actualidad, el tema educativo ha formado parte de sus reflexiones de manera directa o indirecta. En 1977, por ejemplo, escribe un artículo con María Heise (Heise y Degregori 1977) que analiza los contenidos de los nuevos libros distribuidos como parte de la reforma educativa y la contradicción existente entre la realidad idílica que buscan presentar los textos y la realidad social del momento. En 1986, en su artículo sobre el mito del progreso (Degregori 1986), dicho autor identifica con claridad la relación que se percibe en el mundo rural entre educación y progreso. En 1989, redacta el prólogo del libro de Juan Ansión titulado *La escuela en la comunidad campesina*; en él retoma dicha relación y la importancia de la educación en el imaginario campesino. Desarrolla más ampliamente este tema en un artículo de 1991 en el que relaciona la expansión masiva de la escolaridad pública en el campo y el desarrollo del imaginario social en torno de la educación (Degregori 1991), sin dejar de tomar en cuenta los antecedentes históricos de la introducción de la palabra escrita en el contexto de la dominación colonial.

Paralelamente, Degregori aborda el estudio de Sendero Luminoso, grupo político que opta por la violencia armada y desata un conflicto interno durante las décadas de 1980 y 1990. Es en sus estudios sobre Sendero Luminoso (Degregori 1985, 1989b, 1990a y 1990b) donde el tema educativo

ocupa nuevamente un lugar preponderante en sus reflexiones. En efecto, Degregori analiza la importancia de la educación y su asociación con la idea de progreso en el origen y desarrollo de la violencia política, en gran medida debido a las contradicciones del proyecto educativo en una sociedad que aún no ha terminado de resolver las profundas desigualdades que la atraviesan.

Así, Degregori señala que el Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso (PCP-SL) surge del encuentro de una élite intelectual provinciana mestiza y una juventud universitaria también provinciana, andina y mestiza que ve truncadas sus posibilidades de ascenso social, al sentirse rechazada justamente por ser provinciana, mestiza, quechuahablante. Alejados del mundo andino de sus padres, cuyas costumbres ya no comparten, estos jóvenes experimentan una sensación de desarraigo, a la cual su paso por el sistema educativo contribuye; ante ello resultan más propensos a adoptar la ideología senderista, que se presenta como verdad única e indiscutible, y da una ilusión de coherencia absoluta (Degregori 1989b: 17). El amplio desarrollo de Sendero Luminoso en espacios educativos como las universidades y las escuelas, su interés por apropiarse de dichos espacios, su éxito en luchas políticas como aquellas por la gratuidad de la enseñanza en 1969 —que le permiten consolidarse como movimiento— y el perfil educativo de sus principales líderes —bastante más alto que el promedio nacional— contribuyen a demostrar la importancia central de la educación para comprender a este grupo. Asimismo, los procesos experimentados al interior de las universidades públicas en las décadas de 1960 y 1970, como lo que Degregori denomina “la revolución de los manuales” (Degregori 1990b) habría puesto a los jóvenes universitarios en contacto con una versión esquemática y simplificada de la teoría marxista y el pensamiento radical; esta simplificación resulta, posteriormente, funcional al desarrollo de la prédica senderista.<sup>3</sup>

En general, el trabajo de Degregori aborda el tema de la educación en el contexto social y cultural en el que se construye su significado, así como las expectativas y frustraciones que genera. De esta manera, dicho autor convierte a la educación en parte central de su reflexión sobre el mundo andino y la sociedad peruana.

3. Otros factores que habrían contribuido al desarrollo de Sendero Luminoso también pueden encontrarse en otros discursos intelectuales de corte campesinista y milenarista.

DE LOS NOVENTA AL MOMENTO ACTUAL: RESURGIMIENTO Y  
DIVERSIFICACIÓN DE LA TEMÁTICA EDUCATIVA

Tras la relativa ausencia del tema educativo en la agenda de investigación, hacia mediados de los noventa se aprecia un resurgimiento del mismo. En términos de publicaciones, este resurgimiento se inicia con un documento de trabajo de Carlos Contreras (1996) titulado *Maestros, mistis y campesinos en la sociedad rural*.<sup>4</sup> El documento está dedicado al análisis histórico del desarrollo de la educación en la primera mitad del siglo XX y su fuerte relación con el proyecto civilista de principios de siglo —proyecto cuyo propósito era la creación de un Estado nacional moderno—. Contreras da cuenta de las iniciativas, las pugnas y las reacciones ante el proyecto educativo impulsado desde el Estado y sus éxitos y fracasos en dicho periodo. Sin duda, se trata de un importante aporte para la historia de la educación en el Perú, un tema escasamente desarrollado pese a su importancia en la historia reciente, como bien lo reconocen el mismo Contreras (1996) y Degregori (1991).

En términos de proyectos de investigación, el resurgimiento del tema de la educación a mediados de los noventa coincide con la incorporación al IEP de dos investigadoras que ya venían trabajando esta temática: Carmen Montero y Patricia Oliart. Ambas investigadoras ya tenían una serie de publicaciones referidas a la temática educativa (Portocarrero y Oliart 1988, Montero 1990 y 1995, Oliart 1996, por mencionar algunas) y continúan el desarrollo de esta línea de investigación en un proyecto conjunto desde el IEP llamado “La exclusión educativa de las niñas del campo: dimensiones, causas y posibilidades de atención” (1997-1998). Es también con este proyecto que inicio personalmente mi trabajo de investigación en el IEP y paso a integrar un equipo de trabajo que luego se irá ampliando para acometer diversos estudios, como un diagnóstico nacional de la educación rural (Montero y otros 2001) y una propuesta metodológica para la atención a aulas multigrado (Montero y otros 2002). Estos proyectos se caracterizaron por un enfoque que complementaba información cuantitativa y cualitativa, de manera que fuera posible, por un lado, ver las grandes tendencias y características en la educación rural de fines de los noventa y, por otro, documentar y analizar los procesos que tenían lugar en las escuelas mismas, tomando la escuela

4. Reproducido recientemente en el libro *El aprendizaje del capitalismo*, del mismo autor.

como un espacio social donde no solamente se reproduce, sino también se produce activamente un conjunto de procesos sociales y culturales que explicarían sus magros resultados.

Posteriormente se desarrollaron también investigaciones individuales sobre aspectos más específicos de la problemática educativa rural. Así, acometimos el estudio de las relaciones de poder en el aula y su impacto en la construcción de ciudadanía (Ames 1999), el papel de las familias rurales en la educación (Uccelli, 1999), el uso de libros y materiales educativos en el campo (Ames 2001), el valor social que tienen la educación y la escritura en el mundo rural y su relación con procesos de inclusión, ciudadanía y reconocimiento (Ames 2002), el papel de los medios de comunicación, en particular la televisión, en los procesos de socialización de los niños andinos (Trinidad 2002), la formación de identidades de género durante el proceso de formación magisterial de los futuros maestros ayacuchanos (Oliart 2001), el papel de los organismos intermedios y la nueva legislación sobre la autonomía de los centros educativos (Vásquez y Oliart 2000) y la literacidad como práctica social en las zonas rurales (Ames 2004).

Desde el área de cultura y sociedad, asimismo, se acometieron estudios relativos a la formación superior, como el diagnóstico de la enseñanza de la Antropología en el Perú (Degregori, Sandoval y Ávila 2001), el caso de La Cantuta y su relación con el movimiento estudiantil de fines de los noventa (Sandoval 2001) y el desarrollo de la universidad pública en las últimas cuatro décadas (Sandoval y Toche, en preparación). Además se inició una nueva línea de publicaciones orientada a la formación universitaria, con la producción de manuales de historia contemporánea y antropología peruana (Contreras y Cueto 2000; Degregori 2000). De esta preocupación por la formación superior nació también la primera iniciativa de educación virtual en el IEP, el portal de ciencias sociales *Cholonautas*, que busca ofrecer información y bibliografía actualizada a estudiantes de ciencias sociales de todo el país.

El interés por mejorar la formación a nivel superior, que se ha expresado a lo largo de los años en cursos de actualización y seminarios abiertos a docentes y estudiantes universitarios, también generó un programa de actualización para docentes de ciencias sociales del nivel secundario en distintos puntos del país. Este proyecto (1999-2000) buscaba poner en contacto a los docentes con los investigadores del área de ciencias sociales de manera que tuvieran acceso a investigaciones recientes y novedosas. En dicho

proyecto participaron investigadores de dentro y fuera del IEP. Los resultados de dicho trabajo se publicaron a modo de materiales para renovar la enseñanza de las ciencias sociales (Oliart 2003).

Como es fácil notar en este breve recuento, el conjunto de investigadores que trabaja el tema educativo se amplía, así como la diversidad temática. En la actualidad existen varios proyectos relacionados a la temática educativa prontos a finalizar o en ejecución, como los relativos a la relación entre escuelas y participación democrática (Montero y Eguren), los maestros y la violencia política en Ayacucho (Trinidad), maestros y participación democrática (Uccelli), la producción de materiales educativos sobre la historia y tradición oral en Huancavelica (Eguren, Belaúnde y Burga), la diversificación curricular en la educación secundaria (Belaúnde), el papel de las APAFAs como espacios de participación en la escuela (Gonzales), la educación a distancia, el Internet y la brecha digital entre los maestros (Trinidad), la formación magisterial en cinco regiones del Perú (Montero, Ames, Uccelli y Cabrera) y el uso de textos en la escuela urbana (Eguren, Gonzales y Belaúnde).

También se han publicado textos relativos al tema educativo o a la situación de la infancia de investigadores externos, como el de Alarcón (1994) sobre la situación de la infancia, el de Guerrero (1994) sobre resolución de conflictos con los niños en la escuela y la familia y, más recientemente, el de Aikman (2003) sobre la educación bilingüe intercultural.

Sobre este periodo reciente, tan rico en investigaciones, temáticas y publicaciones, se pueden resaltar algunos puntos centrales respecto del conjunto y comentar algunos de ellos a la luz de las preguntas discutidas en la primera parte y en relación con los trabajos anteriores. Acometeré brevemente la primera tarea a continuación, dejando para la última parte la segunda.

Entre los rasgos centrales, comunes a varios de estos estudios, encontramos el uso de un enfoque cualitativo, el recurso a la etnografía como metodología de investigación en el espacio educativo y la vinculación del tema educativo con el contexto social y político en el que se desarrolla. En algunos casos, como ya se señaló, el enfoque cualitativo se complementa con un enfoque cuantitativo. Pero existe también mucha variedad entre los trabajos y los enfoques que cada investigador desarrolla; abordar dicha variedad requeriría de mayor detalle. La diversidad temática que aparece se puede apreciar desde distintos puntos de vista. Por un lado, nos indica una mayor especificidad de los temas, una amplitud en el abanico de problemas a investigar y los enfoques para hacerlo, y un interés creciente por la temática

educativa en sí misma. Pero, por otro lado, esta diversidad también podría indicar una falta de unidad teórica, conceptual y hasta cierto punto programática —unidad que sí se observa en el primer periodo—. En general, los trabajos alrededor de la temática educativa siguen un derrotero similar en este aspecto a los de otras áreas de investigación del IEP. Como señala Martín Sánchez, en un balance sobre las publicaciones en ciencias sociales del IEP hasta el año 2000, “en esa mayor diversidad parece que se ha perdido la ambición fundadora del trabajo multidisciplinar a favor de interpretaciones globales sobre el Perú. En los noventa, los trabajos de investigación han sido más inconexos y menos en función de alguna tesis hegemónica en la explicación” (Martín Sánchez 2002: 8). Si leemos la diversidad en términos de dispersión, la evaluación de Martín Sánchez se aplica también a los trabajos relacionados a la educación y llama a la reflexión sobre el necesario debate en torno de la agenda de investigación existente para abordar el tema educativo y las posturas teóricas que la sustentan. Si leemos la diversidad en términos de flexibilidad para el uso de enfoques e interpretaciones varias, y reconocemos el carácter exploratorio de muchos de los enfoques y problemas abordados, podemos también inferir un enriquecimiento o crecimiento en el ámbito de la investigación sobre el tema educativo. Quizás ambas interpretaciones son posibles, y la posibilidad de temas y enfoques variados no necesariamente tendría que alejarnos de la posibilidad de una discusión teórica más articulada. Ese es quizás uno de los desafíos que se plantea para nuestro futuro trabajo alrededor del tema educativo. En todo caso, lo que interesa resaltar de este periodo es la gran variedad de investigaciones alrededor del tema educativo que ha surgido en los últimos años y que parece proyectarse en la futura agenda de investigación del IEP.

#### REFLEXIONES FINALES

Normalmente, es difícil encontrar el tiempo o el pretexto adecuado para realizar el itinerario que una institución ha seguido respecto de un tema en particular. Cumplir cuarenta años como institución parece un pretexto más que adecuado y me ha permitido personalmente regresar a viejas y nuevas preguntas, propias y ajenas. En esta última sección quiero reflexionar sobre el conjunto de investigaciones aquí presentadas y ponerlas en relación unas con otras, de cara al trabajo que hoy hacemos y al que haremos en el futuro. Para ordenar esta reflexión retomaré las preguntas desarrolladas en la primera

parte —preguntas que considero siguen manteniendo gran vigencia en nuestra discusión actual.

Una primera pregunta entonces se refiere al papel de la educación en la sociedad peruana actual. En estas cuatro décadas, la sociedad peruana ha experimentado grandes cambios. Ya no está caracterizada por la crisis de un sistema de dominación oligárquica como cuando se escribió *Perú Problema 8* (Alberti y Cotler 1972). Tampoco experimenta el profundo proceso de reforma educativa que trató de impulsarse justamente en la época de publicación de dicho libro. En términos sociales, los peruanos y peruanas, al menos gran parte de nosotros, buscamos construir una sociedad más democrática y menos excluyente. No es raro, por ello, que varias de las investigaciones actuales se pregunten por el papel de la educación para construir o no ciudadanía y democracia (Ames 1999, Uccelli 1999, Montero, Eguren y Uccelli, en preparación) o para garantizar la inclusión de sectores excluidos, como las mujeres (Montero y Tovar 1999, Oliart 2004, Ames, 1999 y en prensa) y la población rural e indígena en general (Montero y otros 2001, Ames 2002). Y, sin embargo, a pesar de la masiva expansión del sistema educativo, muchos de estos estudios nos muestran las grandes dificultades que atraviesa el sistema educativo para conseguir estos objetivos. La caída en la calidad de la educación pública y la tremenda desigualdad en el acceso a conocimientos, habilidades y aprendizajes para distintos grupos de la sociedad peruana nos muestran el gran fracaso de la escuela como parte de un proyecto democrático todavía en construcción. En este contexto, se hace nuevamente necesario el debate alrededor del papel de la educación hoy, qué tipo de educación queremos y para qué y cómo construir un proyecto educativo más incluyente y democrático que se ajuste a un proyecto de país ubicado en esas coordenadas.

Quizás el mayor paso en ese sentido en los últimos años lo ha constituido la Consulta Nacional sobre la Educación, que ha demostrado justamente las grandes expectativas que todavía encierra la educación para la sociedad peruana, pero también la urgencia de cambios y mejoras en el sistema. Iniciativas legales como la recientemente aprobada Ley General de Educación o el Pacto de Compromisos Recíprocos por la Educación incluido en el Foro de Acuerdo Nacional son testimonio de la actualidad de este debate y de la urgencia de acciones concretas en esta dirección. La apuesta por un sistema educativo más incluyente también se ha visto reforzada por la participación del Perú en iniciativas globales como Educación para Todos y, en el ámbito

nacional, por la Ley de Promoción de la Educación de las Niñas Rurales, en tanto sector particularmente vulnerable. Otro hecho que marca la necesidad urgente de este debate es el Informe Final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Entre las reformas institucionales que plantea dicho informe, se propone un conjunto de medidas destinadas al sistema educativo y la necesidad de su transformación para evitar la reproducción de la violencia en la sociedad peruana.

La discusión sobre el rol de la educación en la sociedad peruana, entonces, vuelve a emerger tras un proyecto de reforma interrumpido, dos décadas de crisis social y violencia política, una década de autoritarismo y un reciente proceso de transición democrática. En esa discusión, es necesario no solamente establecer nuestras buenas intenciones, sino también reconocer el papel contradictorio que ha jugado y juega la educación en la sociedad moderna desde la perspectiva de la teoría social. Este doble papel se reconoce no solo desde la perspectiva teórica de los autores que reseñábamos al inicio, sino también desde nuevas formulaciones teóricas que incluyen la dimensión cultural y el concepto de hegemonía para comprender el espacio educativo.

Así, nuestra discusión actual en el área de cultura y sociedad<sup>5</sup> nos lleva a considerar que, si bien las instituciones educativas como la escuela y la universidad funcionaron para inculcar una ideología de Estado y un modelo de modernidad y ciudadanía, también dotaron de instrumentos ideológicos, técnicos y organizativos a la propia “sociedad civil” para impugnar las políticas estatales. Es decir, si bien el sistema educativo fue planeado como un espacio para articular la dominación del Estado, también se forjó como arena para impugnar esa hegemonía (Vaughan 2001). En la historia peruana, además, el sistema educativo ha sido uno de los espacios donde se forjaron no solamente propuestas contrahegemónicas sino incluso antisistémicas y, en ese sentido, parece emparentarse con el servicio militar obligatorio, otra institución destinada a civilizar, modernizar y homogeneizar a la sociedad peruana, y también productora de propuestas antisistémicas.<sup>6</sup>

El considerar la educación en el marco social, cultural y político en el que se desenvuelve es fundamental para determinar cursos de acción, decisiones de política y prioridades de intervención. Creo que es justamente en

5. Véase Degregori y otros 2004.

6. Degregori y otros 2004.

esa dirección que la reflexión desde el IEP ha brindado aportes importantes en relación al problema educativo y creo que tiene aún mucho por desarrollar. Pero, tanto como la consideración de tipo más macro o general, la atención a los distintos contextos locales en que se desarrolla la educación ha sido también motivo de preocupación tanto en los estudios previos como en los más recientes. En la primera parte vimos la insistencia con la que se remarcaba la heterogeneidad de los contextos rurales y cómo ella marcaba distintos efectos que podía producir la educación. En los estudios actuales, seguimos siendo muy concientes de que “lo rural” no es homogéneo, de que hay una serie de variables que marcan grandes diferencias en la escolaridad de niños y niñas, en su vida cotidiana y en sus posibilidades futuras. Varios de nuestros estudios han privilegiado un enfoque comparativo que nos permite, justamente, trazar el impacto diferencial que distintos contextos pueden provocar en relación a la educación como, por ejemplo, en la investigación sobre la exclusión educativa de las niñas rurales, en el diagnóstico sobre la educación rural, en el estudio sobre el uso de textos escolares o en el relativo al valor social de la educación (Oliart 2004 y 1999; Ames 2002 y 2001). Pero nuestros intereses se extienden cada vez más hacia otros ámbitos educativos —sin abandonar el tema rural—, como la educación superior, la educación secundaria rural y urbana o la educación a distancia. En muchos de ellos también se mantiene un enfoque comparativo que permite considerar las particularidades de las instituciones de gestión pública o privada, o de aquellas ubicadas en Lima o en provincias (véase, por ejemplo, Degregori, Sandoval y Ávila 2001).<sup>7</sup> Este creciente interés en otros ámbitos educativos se debe a que cada vez somos más concientes de la interrelación existente entre los diversos niveles del sistema y la necesidad de conocerlos de modo más integrado y, a la vez, desde su propia especificidad. En la búsqueda por articular nuestras investigaciones, la necesidad de plantearnos una mirada más integrada del circuito que existe entre la educación básica y la educación superior se ha ido concretando, recientemente, en el diseño de nuevos proyectos y en la discusión en torno de la agenda de investigación futura.<sup>8</sup>

7. También la investigación en curso sobre formación magisterial en cinco regiones del país usa estos criterios comparativos.

8. Ello es observable en la “Agenda de investigación para el Área de Cultura y Sociedad 2004-2005”, en el trabajo que viene realizando Patricia Oliart como par-

Finalmente, una tercera preocupación planteada en los primeros estudios, y retomada con mucha fuerza y renovadas perspectivas en los actuales, es la que se refiere a las relaciones sociales dentro de la escuela. Quizás esta preocupación es la que se muestra con mayor centralidad en muchos de los estudios actuales, tanto por su opción metodológica —cualitativa, etnográfica— como por la opción teórica que subyace al uso de la etnografía en el espacio educativo. En efecto, desde que Willis (1981) abriera la “caja negra” —es decir, el espacio escolar—, yendo más allá de su función social o institucional, para explorar los procesos sociales y culturales que tiene lugar dentro de ella haciendo uso de la etnografía, la forma de concebir el espacio educativo desde las ciencias sociales empezó a transformarse. Sin dejar de lado la mirada más macro, el rol social de la educación del que ya hemos hablado —más bien, complementándolo—, se desarrolla también una mirada sobre la escuela como un espacio de producción cultural (Levinson y otros 1996), con dinámicas y procesos propios que generan una determinada cultura institucional; desde esta perspectiva, la escuela no solo reproduce sino que produce activamente las pautas culturales y sociales dominantes de la sociedad en que está inserta. Así, hemos concentrado nuestra mirada muchas veces en espacios específicos —aulas, escuelas, colegios, academias, universidades, institutos, familias— para comprender las relaciones sociales que ahí tienen lugar, cómo se producen, hasta que punto reflejan las desigualdades sociales o las cuestionan. Nos hemos preguntado por temas neurálgicos como el poder o la equidad de género, cómo se viven, se producen, se conciben en el espacio educativo y familiar (Ames 1999, Oliart 2004 y Uccelli 1999); por el conocimiento, cómo se trasmite y cómo se accede a él en las instituciones públicas (Oliart 1996, Ames 2001, Montero, Ames y Uccelli, en preparación); por el saber letrado y la escritura, y cómo se practica socialmente en diversos ámbitos —educativos, familiares, comunales— (Ames 2004, Zavala, Niño Murcia y Ames 2004). Y, en efecto, hemos encontrado que, más allá de la currícula, los contenidos académicos, los marcos legales y las políticas educativas, las relaciones sociales al interior de la escuela requieren de cambios fundamentales y urgentes, pues es a través de ellas que se producen y reproducen cotidianamente las condiciones de

de su tesis doctoral y en el proyecto “The forging of peruvian nation-state. The contested search for democratic inclusion” (Ames y Sandoval 2004).



exclusión que atraviesan la sociedad peruana y que retrasan o impiden la construcción de una sociedad más democrática.

Entonces, es posible concluir que, en términos generales, la investigación desde el IEP se ha caracterizado por abordar la educación como parte de las preguntas y los problemas de la sociedad peruana, y la ha situado, por ello, en coordenadas sociales, culturales y políticas específicas; además, ha basado las interpretaciones en evidencia empírica, fruto del minucioso trabajo de campo de muchos investigadores y en relación con la discusión teórica en diversos campos. La tarea está lejos de haber terminado, sin duda existen vacíos que en este corto espacio no se han desarrollado, pero sí se han apuntado algunos desafíos pendientes y la necesidad de continuar fortaleciendo y renovando nuestros enfoques metodológicos y teóricos. Aún con los desafíos pendientes, los logros no son pocos y creo que es desde esta aproximación social al estudio de la educación que los investigadores del IEP han hecho, y pueden hacer, sus mejores contribuciones para comprender y transformar la educación y la sociedad peruanas.

#### BIBLIOGRAFÍA

- AIKMAN, Sheila  
2003 *La educación indígena en Sudamérica: interculturalidad y bilingüismo en Madre de Dios, Perú*. Lima: IEP.
- ALARCÓN, Walter  
1994 *Ser niño: una nueva mirada a la infancia en el Perú*. Lima: IEP/UNICEF.
- ALBERTI, Giorgio y Julio COTLER  
1972 *Aspectos sociales de la educación rural en el Perú*. Serie Perú Problema N.º 8. Lima: IEP.
- ALBERTI, Giorgio, Heraclio BONILLA, Julio COTLER, Alberto ESCOBAR y José MATOS MAR  
1974 *Educación y desarrollo rural*. Lima: IEP.
- AMES, Patricia  
1998 *Mejorando la escuela rural. Tres décadas de experiencia educativa en el campo*. Documento de trabajo N.º 96. Lima: IEP.

- 1999 "El poder en el aula: un estudio en escuelas rurales andinas". En: Tanaka, Martín (comp.), *El poder visto desde abajo. Democracia, educación y ciudadanía en espacios locales*. Lima: IEP.
- 2000 "¿La escuela es progreso?: Antropología y educación en el Perú". En: Degregori, Carlos Iván (ed.), *No hay país más diverso: Compendio de Antropología peruana*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- 2001 *¿Libros para todos? Maestros y textos escolares en el Perú rural*. Lima: Consorcio de Investigaciones Económicas y Sociales / Instituto de Estudios Peruanos.
- 2002 *Para ser iguales, para ser distintos. Educación escritura y poder en el Perú*. Lima: IEP.
- 2004 *Multigrade schools in context: literacy in the community, the home and the school in the Peruvian Amazon*. PhD dissertation, University of London.
- En prensa "When access is not enough: educational exclusion of rural girls in Peru". En: Unterhalter, E. y S. Aikman (eds.), *Gender, Education and Development: Beyond Access*.
- AMES, Patricia y Pablo SANDOVAL  
2004 "The forging of peruvian nation-state. The contested search for democratic inclusion" (Ms.). Proyecto presentado al SEPHIS (South Exchange Programme for Research on the History of Development).
- BOURDIEU, Pierre y Jean-Claude PASSERON  
1977 *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Barcelona: Laia.
- BOWLES, Samuel y Herbert GINTIS  
1976 *Schooling in capitalist America*. Nueva York: Basic Books.
- CELESTINO C., Olinda  
1972 *Migración y cambio estructural. La comunidad de Lampián*. Lima: IEP.
- CONTRERAS, Carlos  
1996 *Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX*. Documento de Trabajo N.º 80. Lima: IEP.
- 2004 *El aprendizaje del capitalismo*. Lima: IEP.



- CONTRERAS, Carlos y Marcos CUETO  
2000 *Historia del Perú contemporáneo*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.
- DEGREGORI, Carlos Iván y Jürgen GOLTE  
1973 *Dependencia y desintegración estructural en la comunidad de Pacaraos*. Lima: IEP.
- DEGREGORI, Carlos Iván  
1985 *Sendero Luminoso. I. Los hondos y mortales desencuentros. II. Lucha armada y utopía autoritaria*. Documento de trabajo N.º 4 y 6. Lima: IEP.  
1986 “Del mito de Inkari al mito del progreso: poblaciones andinas, cultura e identidad nacional”. *Socialismo y Participación* 36, Lima.  
1989a “Prólogo”. En: Ansión, Juan. *La escuela en la comunidad campesina*. Proyecto escuela, ecología y comunidad campesina. Lima: FAO-Suiza / Ministerio de Agricultura del Perú.  
1989b *Qué difícil es ser dios. Ideología y violencia política en Sendero Luminoso*. Lima: El Zorro de Abajo Ediciones.  
1990a *El surgimiento de Sendero Luminoso*. Lima: IEP.  
1990b “La revolución de los manuales. La expansión del marxismo leninismo en las ciencias sociales y la génesis de Sendero Luminoso”. *Revista Peruana de Ciencias Sociales* 3: 103-124, Lima.  
1991 “Educación y mundo andino”. En: Pozzi-Escott, Inés, Madeleine Zúñiga y Luis Enrique López (eds.). *Educación Bilingüe Intercultural. Reflexiones y desafíos*. Lima: FOMCIENCIAS.
- DEGREGORI, Carlos Iván (ed.)  
2000 *No hay país más diverso: compendio de Antropología peruana*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- DEGREGORI, Carlos Iván, Pablo SANDOVAL y Javier ÁVILA  
2001 *La enseñanza de la Antropología en el Perú*. Lima: CIES.

- DEGREGORI, Carlos Iván, Ludwig HUBER, Patricia AMES, Pablo SANDOVAL, Javier ÁVILA, Ramón PAJUELO y Lourdes HURTADO  
2004 “Agenda de investigación para el Área de Cultura y Sociedad 2004-2005” (ms.).
- FUENZALIDA, Fernando, Teresa VALIENTE, José Luis VILLARÁN, Jürgen GOLTE, Carlos Iván DEGREGORI y Juvenal CASAVARDE  
1968 *El desafío de Huayopampa. Comuneros y empresarios*. Lima: IEP.
- GUERRERO, Luis  
1994 *Aprendiendo a convivir: estrategias para resolver conflictos con los niños en la escuela y en la familia*. Lima: IEP/UNICEF.
- HEISE, María y Carlos Iván DEGREGORI  
1977 “Contenidos ideológicos de la reforma educativa y su influencia en las aulas rurales”. *Tarea* 19/10, Lima.
- LEVINSON, Bradley, Douglas FOLEY y Dorothy HOLLAND  
1996 *The Cultural Production of the Educated Person: Critical Ethnographies of Schooling and Local Practice*. Nueva York: SUNY.
- MARTÍN SÁNCHEZ, Juan  
2002 *El Instituto de Estudios Peruanos: de la ambición teórica de los años sesenta al estupor fáctico ante el fujimorismo*. Documento de Trabajo N.º 123. Lima: IEP.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL PERÚ  
2001 *El desarrollo de la educación*. Informe Nacional de la República del Perú elaborado por el Ministerio de Educación para la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO. Abril, Lima.
- MONTERO, Carmen  
1990 *La escuela rural: variaciones sobre un tema*. Proyecto Escuela, Ecología y Comunidad Campesina. Lima: FAO.  
1995 “Ciclos de vida y tiempos de escuela: el caso de las mujeres del Perú”. En: S. Bourque, Carmen Montero y Teresa Tovar,

¿Todos igualitos? *Género y educación*, pp. 43-66. Lima: PUCP.

MONTERO, Carmen y Teresa TOVAR

1999 *Agenda abierta para la educación de las niñas rurales*. Lima: CARE-Perú / IEP / Foro Educativo.

MONTERO, Carmen, Patricia OLIART, Patricia AMES, Zoila CABRERA y Francesca UCCELLI

2001 *La escuela rural: estudio para identificar modalidades y prioridades de intervención*. Documento de Trabajo N.º 2. Lima: MECEP-Ministerio de Educación.

MONTERO, Carmen, Patricia AMES, Zoila CABRERA, Eduardo LEÓN, Andrés

CHIRINOS y Mariela FERNÁNDEZ DÁVILA

2002 *Propuesta Metodológica para escuelas unidocentes y/o con aulas multigrado*. Documento de Trabajo N.º 18. Lima: MECEP-Ministerio de Educación.

OLIART, Patricia

1996 *¿Amigos de los niños?: cultura académica y formación docente*. Documento de trabajo. Lima: GRADE.

1999 “Leer y escribir en un mundo sin letras. Reflexiones sobre la globalización y la educación en la sierra rural”. En: Carlos Iván Degregori, y Gonzalo Portocarrero (eds.), *Cultura y globalización*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

2001 “Vida universitaria e identidades masculinas en Ayacucho después de la guerra”. Informe de investigación (ms).

2004 “¿Para qué estudiar?: la problemática educativa de niñas y mujeres en áreas rurales del Perú”. En: I. Schicra (ed.), *Género, etnicidad y educación en América Latina*. Madrid: Ediciones Morata.

OLIART, Patricia (ed.)

2003 *Territorio, cultura e historia. Materiales para la renovación de la enseñanza sobre la sociedad peruana*. Lima: IEP.

PORTOCARRERO, Gonzalo y Patricia OLIART

1988 *El Perú desde la escuela*. Lima: IAA.

SANDOVAL, Pablo

2001 “El olvido está lleno de memoria: el caso de la Cantuta”. En: Carlos Iván Degregori (ed.), *Jamás tan cerca arremetió lo lejos: estudios sobre memoria y violencia*. Lima: IEP.

SANDOVAL, Pablo y Eduardo TOCHE

En preparación “El aprendizaje de la ira”. Lima: IEP / UNMSM.

TRINIDAD, Rocío

2002 *¿Qué aprenden los niños y niñas rurales de la televisión?: globalización, socialización y aprendizaje*. Lima: IEP.

UCCELLI, Francesca

1999 “Democracia en el sur andino: posibilidades y esfuerzos de las familias campesinas para educar a sus hijos”. En: Martín Tanaka (comp.), *El poder visto desde abajo. Democracia, educación y ciudadanía en espacios locales*. Lima: IEP.

VASQUEZ, Tania y Patricia OLIART

2000 *Actores y tensiones en el proceso de descentralización educativa: estudio de tres experiencias en un contexto cultural similar*. En: <<http://www.consortio.org/CIES/html/pdfs/pm0015.pdf>>.

VAUGHAN, Mary Kay

2001 *La política cultural de la Revolución: Maestros, campesinos y escuelas en México, 1930-1940*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

WILLIS, Paul

1981 *Learning to Labour: How Working Class Kids Get Working Class Jobs*. Nueva York: Columbia University Press.

ZAVALA, Virginia, Mercedes NIÑO-MURCIA y Patricia AMES (eds.)

2004 *Escritura y sociedad: nuevas perspectivas teóricas y metodológicas*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

*Las políticas culturales en debate:  
lo intercultural, lo subalterno y  
la dimensión universalista*

VÍCTOR VICH

En el Perú contemporáneo es de notar una gran confusión respecto de la problemática de la interculturalidad y de la implementación de las políticas culturales. En mi opinión, ello tiene que ver con varias aristas entre las cuales se puede destacar el discutible manejo de los presupuestos teóricos que sostienen a dichas propuestas pero, sobre todo, con la sistemática evasión de una reflexión sobre la naturaleza del poder en la sociedad en que vivimos. Si ciertos discursos conciben la problemática de la identidad, la cultura y la política al margen de una discusión sobre la acumulación de poder es porque manejan una definición de cultura que, probablemente, la reduce a algún fundamento que siempre se puede cuestionar. No se trata, por tanto, de la simple necesidad de construir nuevas “direcciones políticas para la cultura” sino, sobre todo, de comenzar situando el problema en una dimensión diferente y de analizar el nuevo posicionamiento que la propia cultura ha venido adquiriendo en el mundo contemporáneo.

Empecemos por lo teórico y, específicamente, por el tema de la identidad. Voy a comenzar con un ejemplo. Pasé un tiempo en San Jerónimo, a tres kilómetros de la ciudad de Andahuaylas en el departamento de Apurímac. Como se sabe, los tres pueblos que conforman la quebrada —San Jerónimo, Andahuaylas y Talavera— se encuentran actualmente unidos y casi no hay espacios que demarquen la frontera como antes. Históricamente se trató de localidades separadas, pero, debido al crecimiento demográfico y al complejo proceso de urbanización resultante de él, hoy en día se observa a los tres pueblos como un compacto bloque urbanístico. En aquel momento, al alcalde de turno no se le ocurrió mejor acción que destinar buena parte del presump-

to de su jurisdicción a construir una especie de “arco ornamental” destinado a marcar la frontera entre uno y otro poblado —en este caso, entre Andahuaylas y San Jerónimo—. La obra demoró algunos meses y, por lo mismo, la principal vía de comunicación estuvo parcialmente bloqueada; ello, a ciertas horas del día, generaba una aglomeración de vehículos realmente abrumadora. Un día, muy temprano, me di cuenta de que al alcalde lo estaban entrevistando por la radio y que, al preguntarle por el sentido de su obra, decía más o menos lo siguiente: “Lo que pasa es que el visitante debe darse cuenta de que ingresa a un territorio distinto, donde la gente es diferente; en San Jerónimo somos más hospitalarios, mejores personas; hay mejor clima”.

Sostengo que definiciones como la anterior han permeado la constitución de las identidades en el Perú y corresponden con presupuestos filosóficos e ideologías políticas que es necesario cuestionar con radicalidad. Más allá de observar ciertos rasgos decimonónicos que asociaban el clima con la constitución de los sujetos, me interesa concentrarme en la representación de la alteridad que dicha respuesta construye. En efecto, la identidad se funda siempre en la construcción de una diferencia, vale decir, se funda en la imaginación de un “otro,” distinto, cuya representación suele funcionar como una estrategia imaginaria para garantizar la supuesta unidad del enunciante. Dicha imaginación consiste en la reducción del otro a una característica esencial sobre la que se produce la ilusión de su control imaginario. Si en buena parte el tema de la cultura remite a la problemática de la identidad, esta, a su vez, se relaciona casi siempre con la imaginación de un otro amenazante. Si Homi Bhabha (2002) ha explicado que, para configurarse a sí mismo, el sujeto busca primero definir al otro e inventarlo como un ser unificado solamente para decirse a sí mismo que él también es un sujeto coherente, por su parte, Fredric Jameson (1993: 104) ha definido la cultura como “el conjunto de estigmas que un grupo porta ante los ojos del otro y como un espejismo que emerge al menos entre la relación de dos grupos”.

Se debe afirmar, por tanto, que toda identidad es problemática porque depende de otros y porque ha sido constituida sobre la base de un antagonismo siempre amenazante: un impedimento, una castración o, simplemente, la imposición de una ley. Los psicoanalistas afirman que la identidad es la respuesta a una interpelación y que ella se constituye como la reacción del sujeto frente a “algo que le han dicho que es”, vale decir, frente a un tipo de mandato que debe incorporar. El sujeto recibe una ley —la “masculinidad,” el “gusto”, “la propiedad”, por ejemplo— y debe identificarse con ella. De

esta manera, la identidad no es algo “dado” por la naturaleza sino, más bien, un proceso de asimilación y aprendizaje cultural que nunca concluye, que cambia constantemente y cuyas variaciones se deben tanto a dinámicas internas como a las múltiples influencias del exterior.

Como se sabe, el sujeto no precede a la sociedad y su identidad es siempre constituida al interior de esta. Por lo tanto, bien puede decirse que ninguna identidad —ninguna cultura— es el origen de sí misma ni es capaz de explicarse en términos auto referenciales. La identidad es siempre una construcción histórica que está sujeta a variaciones en su desarrollo. Por lo mismo, ninguna identidad está cerrada y su no fijación es su característica fundamental. De ahí su real incompletud y su carácter no positivo. Todo sujeto tiene una identidad abierta y cambiante, una identidad constituida, en buena parte, sobre la base de una relación con el exterior. Si el otro cambia, cambia también la identidad del sujeto pues las identidades varían de acuerdo con el tipo de relación que se vaya estableciendo. La identidad, por tanto, es un semblante, un rol que cumplimos y que siempre va transformándose en el tiempo.

Esta es la razón por la que, en los últimos años, se ha venido afirmando que, en realidad, la identidad debe entenderse como una *performance*, algo que constantemente repetimos porque nos han dicho que “eso somos”, pero de lo cual nunca estamos completamente convencidos. Y no lo estamos porque la identificación nunca es total, y falla en algunos de sus aspectos constitutivos. La teoría de la *performance* afirma que el sujeto siempre tiene un margen de libertad frente a la identificación impuesta y que tal hecho se constituye como una posibilidad política, vale decir, como un fértil dispositivo de trasgresión de la normatividad existente. Si hemos dicho que toda identidad está siempre dirigida a un “otro” —el cual es interpretado como una especie de ladrón que se roba algo del goce y que nunca nos deja ser completamente—, la característica performativa de la identidad sostiene que la repetición de aquel modelo nunca ocurre de la misma manera y que el sujeto tiene algo de control sobre la producción de variantes.

El problema es más complejo puesto que, también, puede decirse que ningún sujeto tiene una sola identidad. Esta siempre se multiplica —o se disemina— en distintas posiciones: uno puede ser peruano, pero también negro, pero también desempleado y también mujer. Como tal, la identidad es siempre una posición y el sujeto puede ocupar varias al mismo tiempo. En ese sentido, no se trata de una categoría coherente ni menos aún unificada.

Por ello, nada más erróneo que asumir que la identidad es algo estable y coherente. La identidad siempre tiene que entenderse como una categoría relacional cuya constitución es dolorosa pues depende de factores externos: ella se forma al interior de una cadena de diferencias y puede decirse que cualquier identidad es el resultado de un complejo proceso de interacción entre las mismas.

Todo ello nos lleva a concluir que no existen identidades —ni culturas— “puras” y que todas ellas son productos híbridos nacidos a partir de múltiples formas de contacto y determinadas relaciones de poder. Todas las identidades se constituyen en la interacción con otras identidades y es ese juego de diferencias lo que garantiza su posible definición. Cuando el Alcalde de San Jerónimo decía lo que decía —por lo demás, con consecuencias directas en el presupuesto del distrito— estaba, entre otras cosas, desconociendo las interdependencias entre las identidades y, sobre todo, reprimiendo una dimensión universalista de la que más adelante me ocuparé. Creer, por ejemplo, que el quechua del Cuzco es más “puro” que el de Huancavelica no solo demuestra un real desconocimiento sobre la dinámica general del fenómeno lingüístico sino, además, saber muy poco sobre los orígenes de los idiomas en el Perú. La cultura andina no nació propiamente en los Andes, pues el culto al jaguar —vale decir, la relación con la selva— aparece siempre como una dimensión constitutiva de la misma. Cuando los hermanos Humala y el actual movimiento etnocacerista dicen que quieren regresar al imperio incaico —al que conciben como algo “puro”— no están haciendo otra cosa que “inventar” una tradición que tiene como interés el ejercicio de un nuevo poder dominante y colonizador.

Entonces, si afirmamos el carácter histórico —léase “construido”— de toda identidad, y si subrayamos su característica intrínsecamente “abierta”, la interculturalidad se presenta como una consecuencia radical —y lógica— de tal definición. En efecto, ella presupone la existencia de un sujeto que nunca está completo y al que no puede entenderse como garantía última de su propia existencia. En ese sentido, lo intercultural ya no aparece como una opción “políticamente correcta” ni tampoco como un simple “deseo democrático” sino, más bien, como el proceso mismo de construcción de cualquier identidad. Si líneas arriba hemos afirmado que las identidades nunca son producciones estáticas ni esenciales, entonces el concepto de interculturalidad aparece, justamente, para proponer una mejor —y más sensata— visibilización del proceso de producción mediante el cual todas

las identidades son socialmente constituidas. En efecto, la interculturalidad aspira a subrayar que todas las identidades se constituyen en la interacción social y que ellas mismas son producto de múltiples negociaciones frente a distintas formas de poder.

En el Perú, sin embargo, enfrentamos varios problemas al respecto y conviene detenerse en ellos. En primer lugar, puede sostenerse que el excesivo centralismo y la histórica exclusión social solamente ha generado que las identidades locales ingresen en disputa permanente y se planteen a sí mismas al interior de una especie de competencia que olvida su complementariedad. En realidad, todas las identidades están situadas dentro de relaciones de poder y deben luchar entre sí para construir su hegemonía, pero lo que quiero decir es que vivimos en un país donde los consensos sociales han sido mínimos y donde ha sido históricamente imposible “imaginar la comunidad” sobre la base de una representación igualitaria que haya implicado la construcción de un sentido común más o menos compartido por la mayoría. Tal panorama es el que, en mi opinión, conduce a la producción de ciertos esencialismos locales que, en su lucha —de carácter legítimo, por otro lado— por conquistar una mayor inclusión social, están terminando por producir la ilusión de “identidades cerradas” donde el otro es siempre un enemigo y donde la posibilidad de articular nuevas alternativas muchas veces se encuentra boicoteada por los mismos involucrados.

El segundo problema tiene que ver con el hecho de que en los últimos años —y de una manera realmente vergonzosa— el tema de la interculturalidad se ha vuelto, casi, una cuestión únicamente relacionada con los pobres y, específicamente, con el mundo rural. En efecto, las políticas vigentes del Ministerio de Educación valoran y subrayan la dimensión multicultural de la sociedad peruana, pero su accionar parece limitarse exclusivamente a la realidad campesina. Hoy en día, algunos proyectos se concentran adecuadamente en la educación bilingüe, pero resulta absurdo considerar al bilingüismo como la única dimensión de la interculturalidad. Dicho de manera inversa: el hecho de que los planes de estudio de los colegios más selectos y privados del país se desentiendan de la problemática intercultural —y que el Estado no intervenga en ello creativamente— me parece una situación realmente análoga a una de las más dramáticas conclusiones del Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR): vivimos en un país donde pueden morir cerca de 70 000 personas, sin que nadie se entere de la muerte de más de la mitad.

Lo que, con todo ello, quiero decir es que, dado el grado de exclusión que existe en el país, resulta increíble que ello siga sin conceptualizarse como un problema cultural. No se trata, por tanto, de afrontar a la interculturalidad haciendo alusión a la necesidad de conocer la mayor cantidad de fiestas y danzas que hay en el país, ni tampoco de limitarse a aprender a cocinar diferentes comidas de acuerdo con los distintos ingredientes regionales. Menos aún, se trata de valorar la diversidad cultural como un simple particularismo estético o como pieza de museo cargada de un esencialismo nostálgico y, a veces, utópico. La interculturalidad es algo que tiene que ver con el mundo de las interacciones cotidianas y, sobre todo, con las formas en que las diferencias son procesadas desde los paradigmas hegemónicos. Si hemos afirmado que toda identidad se constituye con relación a un “otro”, la pregunta intercultural tiene que ver con las maneras en que procesamos nuestras relaciones con aquello “otro” que consideramos diferente, vale decir, con la producción y reproducción de los estereotipos y con determinadas prácticas sociales que generan desigualdades y exclusiones.

El paradigma intercultural sostiene que, en la actualidad, las diferencias nunca son concebidas como simples “diferencias” sino que, por lo general, estas resultan ser siempre inscritas en marcos jerárquicos de dominación cultural. Por eso mismo, dicho paradigma se pregunta tanto por la *diferencia* como por la *igualdad*: no solamente se interroga por lo que existe como *diversidad* sino además por la manera desde donde a esa *diversidad* se la comprende y se la define; se pregunta, también, por los derechos y deberes que de ahí podrían derivarse y por las estrategias para neutralizar las vigentes estructuras de poder (Yúdice 2003). Si el problema de la “cultura nacional” es el problema de la comunicación entre los sujetos y de la posibilidad de representación igualitaria de los mismos, vale decir, de la construcción de sentidos comunes inclusivos, entonces la interculturalidad apunta también a la semejanza.

La interculturalidad pensada como un nuevo esquema de relaciones en medio de desigualdades y diferencias tiene como referente la necesidad de reconocer en el otro no solo diferencias sino también semejanzas. Lo que me hace reconocer al otro como otro, respetable como humano, no es solo el reconocimiento a los valores de su particularidad; es la manera como ese reconocimiento de la diferencia pasa por el tamiz de la semejanza; de que hay algo que nos permite estar en común en el medio de la diferencia. En términos culturales, es el delicado equilibrio entre lo particular y lo universal. En términos políticos,

entre la permanencia de la desigualdad como condición de la diferencia (así sea desde la invención de sus signos) y la democratización del espacio público. (Ochoa 2003: 117)

Por ello, una propuesta intercultural no debe contentarse con desarrollar estrategias de “tolerancia” ante las culturas diferentes ni, mucho menos, de intentar construir la ilusión de un “diálogo” como si el espacio de este fuera neutral y aséptico. Toda propuesta intercultural debe partir de subrayar que, en las condiciones actuales, el diálogo ocurre en un contexto que está marcado por la dominación histórica de una cultura sobre otra, por la autopromoción de un lugar de enunciación como epistemológicamente superior y por una economía de mercado —cada vez más monológica— que aspira a borrar sus intereses políticos —léase particulares— y que niega —o desacredita— todo elemento que intente reconfigurar el sistema de otra manera.

De hecho, Zizek (2001) define al multiculturalismo como la ideología más representativa del capitalismo tardío. Este crítico sostiene que vivimos en una sociedad “pospolítica” donde lo que importa es la *administración* de lo que existe y no la generación de un verdadero *cambio* en la realidad. Los postmodernos relativizan tanto la realidad social que, al final, aquella termina por convertirse casi en algo intocable: todo es igual, todo está bien y todos debemos ser iguales en nuestra diferencia. Zizek (2001) subraya que este tipo de multiculturalismo —o políticas de la identidad— reprime hablar de universalidad y, por lo mismo, se trata de un racismo a distancia, en el que occidente es siempre el que enuncia y el destinado a “tolerar” al otro, mientras este se quede en su lugar y no cuestione el marco general del orden existente: el orden capitalista. Por ello, este crítico sostiene que la única posibilidad de articulación entre lo uno y lo diferente se da cuando se lucha por una causa común y universalista: algo que unifica y que, en el mundo contemporáneo, tendría que ver con el cuestionamiento de la lógica del capital.

Propongo entonces que la interculturalidad necesita practicarse a partir de la categoría de “articulación” en el sentido que Gramsci le dio al término y que, en los últimos años, se ha venido explicando con mucha claridad: “Llamaremos articulación a toda práctica que establece una relación tal entre elementos, que la identidad de estos resulta modificada como resultado de esa práctica” (Laclau y Mouffe 1987: 119). Es decir, dos o más elementos deciden articularse en el marco de determinadas relaciones de poder y de



una estrategia política que les permita enfrentar una situación dada y conquistar determinados intereses sociales. En ese sentido, sostengo que la articulación supone una real y urgente politización y cuestionamiento de las existentes relaciones de poder. Esta perspectiva insiste —y persiste— en que toda propuesta articuladora debe tener como referencia la desigualdad social, pues ella es finalmente el espacio donde el poder se reproduce y donde ocurre la demanda por una mayor ciudadanía. Entonces “más que la identidad, el objeto de las políticas culturales debería ser la heterogeneidad, el conflicto y las posibilidades de cooperación intercultural” (García Canclini 2001: 101).

Por lo tanto, reducir la opción intercultural a una simple necesidad de “integración social” o a un tipo de reconocimiento “dialogal” puramente discursivo es solamente una nueva fantasía del orden existente. La opción intercultural está sustancialmente imbricada con la problemática de la desigualdad y, por lo mismo, debe relacionarse con la demanda directa no solo de determinados derechos sociales sino también —o sobre todo— con el cuestionamiento de la distribución de los recursos y el acceso a los bienes en la sociedad en que vivimos. De esta manera, el dilema postmoderno entre “reconocimiento” y “distribución” es falso, pues en el mundo social todo se encuentra mutuamente imbricado (Fraser 1997). Se sostiene que las prácticas culturales esconden siempre una dimensión económica y, de manera inversa, las relaciones económicas traen, a su vez, un fuerte componente discursivo. Por ejemplo, ser india y mujer en el Perú no solo acarrea un prejuicio social sino, además, la adscripción a determinado tipo de trabajo y el establecimiento de un determinado límite en el salario.

Sin embargo, más allá de las equivalencias, coincido plenamente con Zizek (2003) cuando —en su fértil polémica con Laclau— sostiene que, en el marco de las luchas hegemónicas, “no todos los elementos son necesariamente iguales y siempre hay alguno destinado a sobredeterminar el mismo horizonte de la cadena” (Butler, Laclau y Zizek 2003: 321). En mi opinión, ese elemento gira en torno de la “clase social” que, aunque en las actuales condiciones sociales nos resulta difícil definirla dentro de los paradigmas clásicos, ella continúa señalando el conjunto de exclusiones —centrales— que genera la acumulación de capital. No se trata, sin embargo, de regresar a un viejo determinismo fundamentalista ni, menos aún, de comenzar a sostener —de nuevo— la existencia de garantías últimas en el análisis social, pero sí

de volver a investigar las posibilidades articuladoras que se ofrecen desde ahí dentro de un conjunto mucho más amplio de reivindicaciones sociales.

[...] la apuesta del marxismo es que hay un antagonismo (la lucha de clases) que sobredetermina todos los demás y que es, como tal, lo “universal concreto” de todo campo. El término “sobredeterminación” está usado en su sentido althusseriano: no significa que la lucha de clases sea el referente último y el horizonte de sentido de todas las demás luchas; significa que la lucha de clases es el principio estructurante que nos permite explicar la pluralidad “incoherente” de modos en los cuales los otros antagonismos pueden articularse en “cadenas de equivalencias”. (Zizek 2004: 184-185)

De esta manera, la categoría de subalternidad sí me parece pertinente, pues ella apunta a revelar el ejercicio de poder en sus otras múltiples dimensiones de articulación, ya sea que estas dimensiones se refieran a aspectos económicos —la constitución de clases sociales—, a problemas de etnicidad —la jerarquización de razas—, a temas de género —la imposición de un modelo patriarcal— y cualquier otra dimensión, básicamente naturalizada, de control social. Dicho en otras palabras: la aparición de lo subalterno como categoría tiene como objetivo establecer una crítica a la noción liberal que imagina que la constitución del sujeto —de la identidad— es una especie de proceso despojado de la materialidad de las posiciones de existencia y de las relaciones de poder que median entre ellas —clase, raza, género, cultura, etc.—. La subalternidad afirma que el sujeto se encuentra siempre en una posición frente al poder y que tal lugar es producto de una serie de determinantes que exceden, aunque no determinan, su propia voluntad.

Debe subrayarse, por otro lado, que la problemática de la subalternidad ha estado íntimamente relacionada con la constitución moderna de los tradicionales Estados nacionales pues, como se sabe, dichos Estados promovieron proyectos homogenizadores que prometieron un tipo de representación que, supuestamente, incluía a todos, pero que, finalmente, excluyó a las mayorías. Para los estudios subalternos, la nación ha sido incapaz de interpelar a todos los habitantes de un colectivo de la misma manera y no debe entenderse como una entidad natural sino como un dispositivo cultural producto de la lucha entre intereses diferenciados. En ese sentido, la nación no es sino la condición epistemológica de la subalternidad, pues dicha instancia se erigió como la instancia máxima de representación del ciudadano y no ha cumplido su promesa. Por eso mismo, lo subalterno es una categoría destina-

da a cuestionar la constitución misma de los Estados nacionales, pues ella perturba y cuestiona a “la hegemonía dominante como el único lugar de producción de historias, geografías y destinos” (Williams 2002: 11).

En resumen, mientras el tema de la interculturalidad nos sitúa en la sociedad civil y pone énfasis en la necesidad de producir nuevas articulaciones entre las identidades sociales para que reconozcan su incompletud constitutiva y, en ese sentido, nos conduce a desafiar falsos discursos jerarquizantes, el problema de la subalternidad se relaciona con el Estado-Nación y asume como objetivo demostrar el fracaso de este tipo de proyecto en su intento de homogenización social o de inclusión subordinante en el medio de la sociedad capitalista. Es decir, sin una crítica al capitalismo, ambas categorías —interculturalidad y subalternidad— pueden quedar vacías o, lo que es peor, pueden volverse herramientas netamente funcionales al orden existente.

A primera vista, y dado el fracaso del Estado en dirigir la normativa simbólica de la nación, una política intercultural debería situarse en el espacio de la sociedad civil, pero ello implicaría concentrarse únicamente en los movimientos sociales, cuando la urgencia de redefinir tanto al Estado como al mercado también resulta urgente e indispensable. En ese sentido, “una política cultural debe apuntar a la articulación de diversos actores que trabajan en diferentes escalas del espacio social: desde los grupos locales hasta las empresas transnacionales, las instituciones financieras, los medios masivos y las ONGs” (Yúdice 2003: 232).

Si, respecto de los actores la estrategia debe ser articuladora, puede serlo igualmente desde el punto de vista de los formatos y de los contenidos discursivos. En el mundo contemporáneo —y en un país tan heterogéneo como el Perú— reducir lo cultural únicamente a las prácticas canonizadas —desatendiéndose de la industria cultural, la cultura popular por ejemplo— parece un escándalo y debe ser motivo de sospecha. Las preguntas, entonces, son quiénes definen actualmente el sentido de lo cultural y cómo integrar la presencia de nuevos actores y prácticas diversas. En ese sentido, una real opción articuladora debe intentar desplazar la autoridad del “discurso letrado” como paradigma de la cultura y de la “unidad nacional” sustituyéndolo por el paradigma de la interculturalidad en el marco de la demanda subalterna por la igualdad social.

En ese sentido, es urgente continuar debatiendo lo que entendemos por cultura y asumir las consecuencias que de tales definiciones pudieran derivarse. Toda política cultural o manifiesto interculturalista que evada di-

cha problemática está destinada a contentarse con la pura gestión administrativa que es necesaria —y, de hecho, puede ser muy eficiente—, pero que no la libra de un entramado de complicidades que pueden terminar conduciéndola a la imposibilidad de generar articulaciones más creativas entre diversos actores sociales. Si ahora sabemos que la sociedad civil no es una entidad autónoma sino que está constituida a partir de sus interacciones con el Estado y el mercado, debemos sostener, de la misma manera, que la cultura tampoco puede seguir entendiéndose como una esfera autónoma sin relaciones con la política y la economía. La cultura ha dejado de ser una esfera separada y autárquica, y ahora se entiende como una dimensión que atraviesa a las todas instituciones —económicas, políticas y sociales— de la vida social.

Por tanto, es necesario sostener que la perspectiva cultural es crucial en la necesidad de construir nuevas articulaciones políticas en las que la definición de la ciudadanía pase a concebirse de otra manera (Dagnino 2001: 75). Toda política cultural debe estar destinada a intervenir en los patrones culturales de representación intentando producir efectos sobre la praxis de todos los ciudadanos. Por lo mismo, una política intelectual eficiente no puede quedar reducida a puros mecanismos gerenciales, sino que debe concebirse como una manera de intervenir en los sentidos comunes que estructuran la vida social.

De hecho, con la categoría de “cultura” estoy haciendo referencia a una dimensión de la vida cotidiana constituida tanto por el tejido imaginario, simbólico y material que articula las relaciones entre las personas, como por el conjunto de prácticas —estructurales y cotidianas— que las constituyen y las reproducen. Quiero subrayar que dichas instancias —lo simbólico, lo afectivo, lo práctico— están situadas en medio de conflictos de poder, pues el poder es siempre una dimensión intrínseca y consustancial a la cultura. De esta manera —y con Gramsci otra vez— entiendo a la cultura como un espacio de lucha por el significado hegemónico, vale decir, como el lugar donde —en medio de los antagonismos— se configuran las identidades de los sujetos y los diversos sentidos sobre la vida (Vich 2001).

Si la cultura es un “modo de vida” y todo modo de vida es una manera de aprehender el mundo, los ciudadanos podemos apelar a la cultura para reconfigurar sentidos comunes y establecer un conjunto de demandas que comiencen a poner en práctica nuevos tipos de relaciones sociales. La cultura, en efecto, se ha vuelto una arena de lucha política y es necesario entenderla

en su compleja imbricación con otras dimensiones de la vida social. En el caso peruano, por ejemplo, el Informe de la CVR debería servirnos para redefinir nuestro sentido de “lo cultural” y para “culturizar”, con algo de mayor radicalidad, la reforma del Estado, de la sociedad civil y de la economía política. Es decir, una política cultural bien pensada debe influir más allá de lo “propriadamente cultural”; debe desafiar el conjunto de nuestras prácticas cotidianas más estables (Escobar, Álvarez y Dagnino 2001: 27).

En efecto, la apelación a la cultura como “recurso” la ha posicionado de una manera singular. En los tiempos actuales, es de notar que la cultura es utilizada para alcanzar determinados fines que van desde lo político hasta lo propriadamente económico. Se apela a la cultura para distraerse, para formar ciudadanía, para ganar dinero y para múltiples usos más. Es decir, el protagonismo de la cultura es cada vez mayor en el mundo contemporáneo no solo en términos de la acumulación de capital —por ejemplo, el mercado del arte y la industria del entretenimiento mueven cifras asombrosas— sino, también, como un espacio de negociación y lucha por prácticas alternativas hacia la conquista de mayor ciudadanía y mejores derechos sociales (Yúdice, 2003).

La cultura es una creación de los sujetos y, como tal, se encuentra constituida por aparatos de regulación que poseen una materialidad específica y que funcionan, a veces ya impersonalmente, estableciendo determinadas reglas que siempre se pueden cuestionar. En todo caso, en un contexto como el actual donde los espacios públicos son grotescamente privatizados y donde la ciudadanía parece comenzar a medirse únicamente por la capacidad de consumo, es urgente proponer canales de reconstrucción de lo comunitario asumiendo las posibilidades expeditivas de la cultura (Yúdice, 2003). Si sabemos que la pregunta política refiere siempre a la estructuración del poder en el marco de las relaciones sociales, las políticas culturales deben tener como objetivo comenzar a reconfigurar estas relaciones a partir de nuevos paradigmas que, en la crítica al orden existente —vale decir, de la lógica contemporánea del capital—, pongan en práctica algunos postulados básicos: la crítica al pensamiento unitario, la desestabilización de toda identidad que se defina como saturada, la construcción de una nueva hegemonía cultural basada en diferentes tipos de articulaciones y la búsqueda —trascendental, sin duda— de mayor igualdad económica en el nuevo siglo que se nos viene.

## BIBLIOGRAFÍA

- BHABHA, Homi  
2002 *El lugar de la cultura*. Buenos Aires: Manantial.
- BUTLER, Judith, Ernesto LACLAU y Slavoj ZIZEK (eds.)  
2003 *Contingencia, hegemonía, universalidad. Diálogos contemporáneos en la izquierda*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- DAGNINO, Evelina  
2001 “Cultura, ciudadanía y democracia: los discursos y las prácticas cambiantes en la izquierda latinoamericana”. En: *Política cultural y cultura política. Una mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*. Madrid: Taurus.
- ESCOBAR, Arturo, Sonia ÁLVAREZ y Evelina DAGNINO  
2001 “Lo cultural y lo político en los movimientos sociales latinoamericanos”. En: *Política cultural y cultura política. Una mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*. Madrid: Taurus.
- FRASER, Nancy  
1997 *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “post-socialista”*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor  
2001 *La globalización imaginada*. Buenos Aires: Paidós.
- GRIMSON, Alejandro  
2000 *Interculturalidad y comunicación*. Bogotá: Norma.
- JAMENSON, Fredric  
1993 “Conflictos interdisciplinarios en la investigación sobre cultura”. En: *Alteridades 5*, p. 93-117. México.
- LACLAU, Ernesto y Chantal MOUFFE  
1987 *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. México D.F.: Siglo XXI.

OCHOA, Ana María

- 2003 *Entre los deseos y los derechos. Un ensayo crítico sobre políticas culturales*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

VICH, V́ctor

- 2001 "Sobre cultura, heterogeneidad, diferencia". En: Santiago López Maguiña, Rocío Silva Santisteban, Gonzalo Portocarrero y V́ctor Vich (eds.), *Estudios culturales. Discursos, prácticas, pulsiones*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

WILLIAMS, Gareth

- 2002 *The Other Side of the Popular. Neoliberalism and Subalternity in Latin America*. Durham: Duke University Press.

YÚDICE, George

- 2003 *El recurso de la cultura. Usos de la cultura en la era global*. Barcelona: Grijalbo.

ZIZEK, Slavoj

- 2001 *El espinoso sujeto. El centro ausente de la ontología política*. Buenos Aires: Paidós.
- 2003 "¿Postmodernismo o lucha de clases? ¡Sí, por favor!". En: Judith Butler, Ernesto Laclau y Slavoj Zizek (eds.), *Contingencia, hegemonía, universalidad. Diálogos contemporáneos en la izquierda*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- 2004 *La violencia en acto. Conferencias en Buenos Aires*. Buenos Aires: Paidós.

### *Sobre los autores*

MARÍA ROSTWOROWSKI es historiadora y miembro fundadora del Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Nació en Barranco del matrimonio de un ingeniero polaco y una hacendada de Puno. En los años cincuenta inició una importante labor de investigación del pasado indígena que continúa hasta hoy, especializándose en temas vinculados al uso de los recursos naturales, a las autoridades y organizaciones políticas prehispánicas y al destino que les cupo tras la invasión española del siglo XVI. Ha recibido doctorados *honoris causa* de cuatro Universidades, además de destacadas distinciones del gobierno peruano y de otras instituciones públicas y privadas, tanto del Perú como de otras partes del mundo. Sus principales libros son: *Historia de Tawantinsuyo* (Lima: IEP, 1988), *Estructuras andinas del poder: ideología religiosa y política* (Lima: IEP, 1988) *Costa peruana prehispánica* (Lima: IEP, 1989).

EFRAÍN GONZALES DE OLARTE es economista y Profesor Principal del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en la que actualmente dirige el Vicerrectorado. Ha sido director del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y Asesor Especial del Informe Nacional de Desarrollo Humano. Es autor y/o compilador de 22 libros, más de cien artículos académicos. Entre sus libros más recientes figuran: *El neoliberalismo a la peruana* (Lima: IEP, 1988), *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú* (Lima: IEP, 2000) y *Descentralización para el desarrollo humano* (Lima: PNUD, 2003).

ROXANA BARRANTES CÁCERES es doctora en Economía por la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign. Se ha desempeñado como funcionaria y directora del regulador peruano de las telecomunicaciones (OSIPTEL) y ha sido consultora de los reguladores de agua y saneamiento y de infraestructura de transporte de uso público. Es docente en la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Universidad del Pacífico. Actualmente, es miembro del Consejo Directivo del Instituto de Estudios Peruanos, Presidenta del Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA), y miembro de la Comisión Dictaminadora del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM). Entre sus publicaciones recientes, se encuentra *La investigación económica y social en el Perú: balance 1999-2003 y prioridades para el futuro* (escrito con Javier Iguíñiz) (Lima: CIES, IEP, 2004) y la edición de tres estudios sobre la política forestal en países del área andina.

MARTÍN TANAKA es doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) con sede en México. Actualmente es el Director del Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Ha sido profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú y profesor visitante en la Universidad de Los Andes en Bogotá. Ha publicado numerosos artículos y libros entre los que destacan: *El poder visto desde abajo: democracia, educación y ciudadanía en espacios locales* (Lima: IEP, 1999), *Los partidos políticos en el Perú, 1992-1999: estatalidad, sobrevivencia y política mediática* (Lima: IEP, 1999).

MARÍA ISABEL REMY es socióloga, graduada en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Obtuvo el Diploma de Estudios en Profundidad (DEA) en la especialidad de Historia y Civilización, en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París. Ha sido directora del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) de Piura, y del Colegio Andino del Centro Bartolomé de Las Casas (CBC), del Cusco. Actualmente es investigadora del Instituto de Estudios Peruanos, y miembro de su Consejo Directivo. Ha realizado investigaciones de historia económica y social, así como estudios sobre la sociedad rural, los movimientos sociales y la descentralización. Sus principales libros son: *Estructura agraria y vida rural en una región andina. Ollantaytambo entre los siglos XVI y XIX* (con Luis Miguel Glave) (Cusco: CBC, 1983) y *Los múltiples campos de la participación ciudadana*

*en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones* (Lima: IEP, 2005).

RAÚL HERNÁNDEZ ASENSIO, obtuvo el doctorado en la historia moderna y contemporánea en la Universidad de Cádiz (España) en el año 2004. Actualmente se desempeña como investigador en el Instituto de Estudios Peruanos, donde ha participado en diversas investigaciones referidas a participación ciudadana, democracia y política en el contexto peruano. Ha publicado *La frontera occidental de la audiencia de Quito. Viajeros y relatos de viajes 1595 – 1630* (Lima: IEP, 2004).

CARLOS MELÉNDEZ GUERRERO es sociólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente se desempeña como investigador del Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Es autor de *Hipótesis sobre los conflictos en el Perú actual* (Transparencia, 2004), *¿Una descentralización sin partidos? El caso del APRA en el gobierno regional de San Martín* (IEP, 2004) y *Último mapa político. Análisis de los resultados de las elecciones regionales y municipales del 2002* (IEP, 2003), así como varios artículos de investigación. Durante el primer semestre del 2004 fue investigador visitante en el Hellen Kellogg Institute for International Studies - University of Notre Dame (Indiana, Estados Unidos).

ROMEO GROMPONE es Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de la República (Uruguay). Se desempeña como investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos. Es profesor en la Escuela de Post grado de Antropología y en la de Sociología de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y en la maestría de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Sus áreas de interés son el sistema político y las relaciones entre cultura y sociedad.

PATRICIA AMES obtuvo el Ph.D. en Antropología de la Educación en la Universidad de Londres, Inglaterra. Actualmente es miembro del Instituto de Estudios Peruanos y profesora de la especialidad de Antropología en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha publicado *Para ser iguales, para ser distintos: educación, escritura y poder en el Perú* (Lima: IEP, 2002), *¿Libros para todos?: maestros y textos escolares en el Perú* (Lima: IEP, 2001), así como diversos artículos sobre educación rural.



VICTOR VICH es doctor en Literatura Latinoamericana y Estudios Culturales por la Georgetown University, EEUU. Actualmente se desempeña como profesor en la Pontificia Universidad Católica del Perú y como miembro del Consejo Directivo del Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Ha publicado diversos artículos sobre literatura peruana y ha sido coeditor de distintos volúmenes de crítica cultural. Es autor de tres libros: *El discurso de la calle* (Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2002), *El canibal es el otro: violencia y cultura en el Perú contemporáneo* (Lima, IEP, 2003) y *Oralidad y poder* (con Virginia Zavala) (Bogotá: Norma, 2004).

Diagramado en  
el *Instituto de Estudios Peruanos* por:  
Rossy Castro Mori  
Corrección de Pruebas:  
Mario Naranjo  
Impreso en los talleres gráficos de  
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA  
Télf. 424-8104/332-3229 Fax. 424-1582  
Correo e.: tareagrafica@terra.com.pe  
Pasaje María Auxiliadora 156 - Breña  
Lima - Perú