







---

# La Democracia en el Perú:

Proceso Histórico y Agenda Pendiente

---

Lima, Marzo del 2006

LA DEMOCRACIA EN EL PERÚ: PROCESO HISTORICO Y  
AGENDA PENDIENTE

Hecho el depósito legal: 2006-1990  
ISBN:

Copyright ©, 2006  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD  
Av. Benavides 786, Miraflores, Lima 18, Perú  
E-mail: INDH-PERU@pnud.org.pe  
www.pnud.org.pe

Carátula: Carlos Tovar  
Diagramación: GMC Digital S.A.C.

Primera Edición: Marzo 2006  
Tiraje: 1,000 ejemplares

Impresión: Imprenta  
Lima, Perú

Este informe puede ser reproducido en su totalidad  
o en parte en cualquier medio, citando la fuente.

El contenido de este Informe no presenta necesariamente  
el punto de vista del PNUD, ni de las instituciones o  
personalidades que hayan colaborado en su formulación.

# ■ Presentación

*La gobernabilidad es tal vez el factor más importante para erradicar la pobreza y promover el desarrollo.* Esta sentencia la expresaba el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, hace casi una década. Su pertinencia ha quedado demostrada por los múltiples casos donde el crecimiento económico no ha logrado consolidar procesos de mejoramiento de la calidad de vida de la población, cuando no estuvo acompañado de libertad y participación, de organización e institucionalidad, de ejercicio de derechos, de articulación social y distribución equitativa. Estos son elementos sustantivos que apoyan la mejor gobernabilidad.

En el mundo se mantienen profundas brechas que separan a las naciones, y al interior de cada una de ellas, aún más dolorosas, se expresan la desigualdad y la exclusión. Por ello, en el año 2000 las naciones del mundo acordaron suscribir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) con el expreso propósito de comprometerse a superar las mayores lacras del pasado, que han dejado en el hambre, la pobreza y la ignorancia sus expresiones más agraviantes. Es en este sentido que se ha encargado al Sistema de las Naciones Unidas apoyar su cumplimiento.

En este marco, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el Perú (PNUD-Perú) viene promoviendo la preparación de Informes Nacionales sobre Desarrollo Humano (INDH), que más allá de la calidad técnica que poseen los ya publicados, esta dando lugar a un proceso de reflexión y debate, cada vez más dinámico e incluyente, sobre las formas y posibilidades de transitar hacia mejores condiciones de vida de la población. Las demandas surgidas de este proceso nos han llevado hoy a plantearnos la preocupación por el desarrollo con pleno ejercicio de derechos, en los espacios sub-nacionales. Por tanto, el INDH del 2006 abordará el tema de la descentralización con ciudadanía.

Este tema ha surgido como consecuencia natural y necesaria de los dos anteriormente abordados en los INDH del Perú. El Informe publicado en el 2002, concentró su

atención en las bases materiales del desarrollo, estudiar las potencialidades era contestar la pregunta de “con qué” se cuenta para el desarrollo. El Informe aparecido en el 2005, abordó el tema de la competitividad, lo que atañe al “cómo”, a los medios y procesos que deben estar disponibles para alcanzar el desarrollo. El INDH 2006 pretende poner el énfasis en los “contextos deseables” para que el progreso económico se convierta en un bienestar generalizado para una sociedad que aspira a vivir en paz y armonía.

La motivación conceptual para el análisis de la democracia y la ciudadanía en Perú esta dado por el estudio “La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas”, que en el marco del Proyecto PRODDAL publicó en el 2004 la Dirección para América Latina y el Caribe del PNUD. En ese documento revelador, se mostró que a pesar de los grandes avances alcanzados en el plano formal de la democracia, se está aún lejos de una democracia plena, de una democracia de ciudadanos.

A lo largo del presente año el Perú elegirá cinco diferentes niveles de autoridades o representantes, que van desde las presidenciales hasta las alcaldías de nivel local. Por ello, en esta oportunidad y en un afán de contribuir técnicamente a los procesos que vive el país, hemos desglosado el INDH 2006 para adelantar la parte referida a las características y condiciones de la democracia en el Perú. Dos volúmenes conforman esta entrega. El primero, titulado *El mensaje de las cifras*, presenta los resultados de un amplio estudio de campo sobre cuánto se conoce, se practica y se espera de la democracia. El otro, esta referido a la evolución histórica y los desafíos que la situación actual de la democracia presenta, y se titula *Proceso Histórico y Agenda Pendiente*.

En este esfuerzo no hemos caminado solos. El Gobierno Sueco, a través de su Agencia ASDI, ha sido la primera en asociarse al proceso de preparación del Informe 2006 y particularmente a esta etapa del estudio de la democracia

en el Perú. En adición a ella, para las fases subsiguientes de debate, reflexión y culminación del INDH 2006 contaremos con la colaboración de COSUDE- Suiza y de la SNV de Holanda.

A los especialistas e instituciones que participaron en la preparación de los referidos documentos vaya nuestro agradecimiento institucional, así como para mis colegas de la Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD quienes tienen la responsabilidad del diseño, preparación y divulgación de los Informes.

En cumplimiento de las políticas corporativas del PNUD, los autores han expresado sus ideas con plena independencia, no comprometiendo con ello la línea institucional del PNUD ni de ninguna de las instituciones que nos prestan su apoyo solidario en la preparación, de los Informes sobre Desarrollo Humano. Nuestra intención no es juzgar sino motivar, apoyar a la población y a sus dirigentes, en la construcción de un futuro con crecimiento, libertad y justicia social.

Jorge Chediek  
Representante Residente  
PNUD – Perú

# ■ Prólogo

El fomento del desarrollo humano es una tarea cotidiana que compromete al individuo y a la colectividad en simultáneo. La ampliación de capacidades y la construcción de oportunidades se torna en un esfuerzo que abarca todas las dimensiones de la vida. Tan importante será producir como convivir; dirigir como cumplir; crear como obrar. Por ello, el proceso que ha instalado el PNUD-Perú a través de los Informes Nacionales sobre Desarrollo Humano, ha puesto el énfasis tanto en los recursos y potencialidades con las que cuenta o puede aprovechar el país, como en los medios, instrumentos y mecanismos para su mejor utilización.

Toca abordar hoy, el amplio y fundamental tema de la gobernabilidad democrática. En el devenir productivo y humano, las sociedades construyen códigos que se expresan en normas, usos y costumbres, formas de vida y de relacionamiento, que hacen a la cultura de sus pueblos. La mayor o menor aceptación de estos códigos, definen los márgenes de esa gobernabilidad.

La población peruana, en los últimos cincuenta años, ha sido testigo de variaciones importantes en el régimen político y de sucesivas propuestas económicas, generalmente de aplicación inconclusa. Los resultados no han sido los esperados. La creciente frustración de las posibilidades de desarrollo en el país, ha tenido desenlaces que han ido desde la violencia política hasta el abandono social y la exclusión, pasando por la fragmentación económica y social interna, la desconfianza en las instituciones y la ausencia de una visión positiva y optimista de futuro. Si la democracia en el Perú es aún frágil, no cabe duda que buena parte de la explicación se halla en la precariedad de sus fundamentos económicos y sociales.

Ello sin embargo, no niega la importancia y el esfuerzo de lo avanzado en la construcción de la democracia peruana. Como lo afirma el Informe sobre la Democracia en América Latina publicado por el PNUD en el 2004, casi toda Latinoamérica y también el Perú, desde hace

más de dos décadas, está gobernada por regímenes democráticamente elegidos. “Nunca antes en América Latina tantos países y por tanto tiempo habían gozado de elecciones universales para elegir sus gobernantes” dice este Informe.

En este marco, el próximo Informe de Desarrollo Humano del PNUD Perú, del 2006, “*Hacia una descentralización con ciudadanía*” pretende contribuir en el debate, al esclarecimiento y –ojalá - a la fijación de políticas que consoliden dos aspectos íntimamente vinculados y trascendentales para el futuro del Perú: la descentralización y la democracia. La gobernabilidad democrática es un elemento central del desarrollo humano en tanto reclama con simultaneidad, crecimiento, distribución y ciudadanía. La mejor utilización de las potencialidades nacionales requiere del fortalecimiento de las instituciones democráticas y productivas en el ámbito regional y local; y el pleno ejercicio de derechos y deberes de la población se consolida a partir de un Estado descentralizado.

El INDH 2006 por la naturaleza de los temas que aborda y por la coyuntura nacional, se presentará desglosado en dos ediciones. La primera entrega del INDH 2006 centra su interés en el estado de la democracia. Su presentación actual tiene la modesta pretensión de brindar elementos históricos y empíricos que puedan ser útiles en la reflexión y debate en este año electoral, pero sobre todo en la preparación de los futuros planes de gobierno nacional, regional y local.

Tres referentes sustantivos, apoyan esta entrega que hemos titulado “La Democracia en el Perú”, y es parte del proceso del INDH 2006.

El primero, se encuentra en el Informe auspiciado por la Sede del PNUD, sobre Desarrollo Humano del año 2002, donde se planteó las alternativas orientadas a “*Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*”. En ese Informe se mostró que la política es tan importante para el desarrollo como la economía; que los pobres no solo

deben tener acceso a los beneficios del crecimiento sino también al poder político.

El segundo referente está dado por el estudio en 18 países latinoamericanos que fomentó la Dirección para América Latina y el Caribe del PNUD y que tituló “*La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*”, publicado en el 2004. Este estudio pasa revista a la evolución histórica de la democracia en la región, e identifica sus grandes desafíos. A partir de ello indica cuatro grandes derroteros para repensar el futuro de cada país en función de sus propias características y particularidades. El primero plantea que hay que llenar de contenido a la política; hay que hacer de ella, especialmente de la política democrática, el ámbito donde se gesten las diferentes alternativas y proyectos de una sociedad. El segundo expresa que hay que recuperar el Estado para la ciudadanía, este es el desafío central de las democracias en América Latina; construir una nueva estatalidad eficaz y eficiente con el desarrollo humano. El tercero considera que hay que desarrollar una economía para la democracia; en tanto en la economía se anida buena parte de la solución del déficit de ciudadanía social. Y, finalmente el cuarto derrotero plantea que hay que generar políticas democráticas en la globalización, en vista que este fenómeno ha modificado muchas reglas y comportamientos al interior de los países.

A lo largo de todo el trabajo sobre “*La Democracia en el Perú*”, hemos tenido presentes dos preguntas, que seguramente muchas personas se formulan de distinta forma: ¿cómo hemos llegado a la situación actual; qué explica que estemos así? O ¿cómo salimos de esta situación; qué tenemos que hacer o resolver para transitar hacia un bienestar común?

Siempre con el ánimo de ir encontrando respuestas a esas preguntas del imaginario colectivo nacional, invitamos al prestigioso historiador Nelson Manrique de un lado, y al analista político Martín Tanaka y su colega la economista Roxana Barrantes, para que plasmaran en sendos ensayos el recorrido histórico que da cuenta y en alguna medida explica los comportamientos políticos actuales, así como los obstáculos, retos o desafíos que las futuras autoridades tienen que enfrentar en el corto plazo. *El Proceso Histórico y la Agenda Pendiente*, es el título del segundo volumen, donde se publica estos ensayos.

El trabajo de Nelson Manrique y el de Martín Tanaka con Roxana Barrantes, apuntan en esa dirección e interactúan de tal modo que estimularán, sin duda, un amplio debate nacional sobre las ancestrales dificultades para conquistar una democracia plena que sea parte consus-

tancial del desarrollo humano. Lograr una victoria en ese sentido requiere posiblemente adoptar dos hipótesis de partida. La primera infiere que los procesos democratizadores serán viables y tendrán sentido si se conducen con mecanismos participatorios y si asumen objetivos consensuados de interés colectivo. La segunda propone que el desarrollo preñado de democracia deberá quebrar los graves cuadros de inequidad y de miseria extendida, tal como se fijan en los Objetivos de Desarrollo de las Metas del Milenio.

Nelson Manrique elabora un prolijo recorrido histórico de los vaivenes de la democracia en el Perú desde la Colonia y fase independentista, señalando las conductas excluyentes y abusivas de los criollos europeizados con respecto a las etnias indígenas a las cuales utilizan para sus particulares intereses económicos. El sometimiento de los indios va de la mano con un perseverante prejuicio racial originalmente muy abierto y que se proyecta aún en la subjetividad colectiva. Manrique devela, entonces, la persistencia de una nación todavía desdibujada, donde los cambios políticos habidos no se condicen con formas sociales y económicas, lo cual se expresa dramáticamente en la existencia de una República sin ciudadanía y una sociedad mayoritariamente pobre. Un aserto destacable en el trabajo de Manrique, que se coteja bastante bien con uno de los temas planteados por el Doctor Tanaka, se expresa en la relación profunda del centralismo con la democracia.

El aporte de Martín Tanaka y Roxana Barrantes se sitúa esencialmente en un análisis de algunos asuntos que consideran prioritarios para armar una agenda de compromisos para los futuros gobiernos. Envuelven estos asuntos en tres categorías: política, económica y social. Dentro de esa trilogía sobresalen tres cuestiones. La primera se refiere a la reforma del Estado y la posición que en esa reforma deberían tener los gobiernos descentralizados y el Poder Judicial. La segunda reconoce la importancia de la salud y la educación como pivotes del desarrollo humano. La tercera recae en los mecanismos y enfoques inacabados para combatir la pobreza.

Reiteramos nuestro convencimiento de que los análisis y propuestas de Manrique, Tanaka y Barrantes, son realmente incitadores de un dialogo amplio, que si bien puede o debe acercarse preferentemente a la llamada “clase política” y a los líderes de opinión, pretenden también su apropiación por los diferentes actores representantes de organizaciones civiles: asociaciones de base, gremios laborales y empresariales, colegios profesionales, universidades, autoridades.

En la culminación de esta etapa quiero expresar mis mayores agradecimientos a los colegas y amigos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, quienes en distintas fases y momentos nos han brindado su casa y sus ideas. Asimismo a los de la cuatricentenaria Universidad Nacional Mayor de San Marcos que a lo largo del año pasado hemos venido manteniendo un debate enriquecedor que se expresa en la publicación de la Revista de la Facultad

de Economía N° 27 que ha elegido como tema central el desarrollo humano y la competitividad. A nuestros amigos y socios de la cooperación internacional por su confianza en nuestras propuestas y apoyo intelectual. Y en casa, a la Representación del PNUD que nos ha brindado su permanente aliento institucional, pero sobre todo por habernos concedido amplios espacios de libertad para la reflexión y el pensamiento.

Luis Vargas Aybar  
Coordinador General  
Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano  
PNUD

## CONSEJO CONSULTIVO

### Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006

Javier Pérez de Cuellar :	Ex Secretario General de las Naciones Unidas.
Luis Bambarén :	Presidente de la Misión por la Paz.
Dennis Del Castillo :	Presidente del Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana
Diego García - Sayán :	Director de la Comisión Andina de Juristas
Sinesio López :	Director de la Biblioteca Nacional
Juan Paredes Castro :	Editor Central de Política y Opinión del diario El Comercio
Pepi Patrón :	Presidenta de la Asociación Civil TRANSPARENCIA
Mario Suito :	Director Gerente de Constructora Huáscar
Ilse Wisotzki :	Rectora de la Universidad de Lima

## UNIDAD DEL INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO DEL PNUD

Luis Vargas Aybar :	Coordinador General
Raúl Lizárraga Bobbio :	Especialista en Desarrollo Regional
Jorge Bernedo Alvarado :	Especialista en Estadística
José Arias Vera :	Asistente Técnico
Mirian Piscocoya Figueroa :	Asistente Técnico
Zoila Ferreyra Bossio :	Asistente Administrativo
Evelyn Pérez Zevallos :	Asistente de Comunicaciones

# ■ Índice general

<b>I. DEMOCRACIA Y NACIÓN. LA PROMESA PENDIENTE.....</b>	<b>13</b>
Nelson Manrique Gálvez	
<b>II. APORTES PARA LA GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN EL PERÚ. LOS DESAFIOS INMEDIATOS.....</b>	<b>59</b>
Martín Tanaka Gondo Roxana Barrantes Cáceres	





---

# Democracia y Nación. La Promesa pendiente



---

Nelsón Manrique Gálvez



# ■ Índice

<b>I. UNA REPÚBLICA SIN CIUDADANOS.....</b>	<b>17</b>
1. La Independencia y el vacío de poder en el Perú.....	17
2. Los indios y la Independencia.....	18
3. El carácter de la Independencia.....	19
4. Continuidades y rupturas en el tránsito de la sociedad colonial a la republicana.....	21
<b>II. EL PODER EN LA SOCIEDAD REPUBLICANA.....</b>	<b>24</b>
1. La crisis de las estructuras de poder andinas.....	24
2. El racismo colonial.....	25
3. La república sin ciudadanos.....	26
4. La degradación del poder en las sociedades indígenas.....	28
<b>III. CONSTRUYENDO LA REPRESENTACION POLÍTICA.....</b>	<b>32</b>
1. Los liberales y las vicisitudes del sufragio electoral.....	32
2. La reacción conservadora.....	34
3. Una clase en apuros. El civilismo al poder.....	35
<b>IV. LA RECUSACIÓN DEL PODER OLIGÁRQUICO.....</b>	<b>38</b>
1. Gamonales e indios. Señores y siervos.....	38
2. La Generación del Centenario y la emergencia de los partidos modernos.....	39
3. El ocaso de la oligarquía.....	40
4. El país bloqueado. La revolución antioligárquica inconclusa.....	41
5. Tiempo de crisis.....	45
6. Las crisis de la crisis.....	47
7. Colofón. El centralismo y los problemas de la democracia.....	48
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>50</b>



# I. Una república sin ciudadanos

## 1. La Independencia y el vacío de poder en el Perú

La independencia del Perú fue parte de la oleada revolucionaria que recorrió el continente en las primeras décadas del siglo XIX que culminó el año 1824 en Junín y Ayacucho. Mientras que las pujantes burguesías comerciales del litoral atlántico se jugaron por la independencia, la clase dominante limeña vivía en una condición de abierta dependencia estructural de los privilegios coloniales; de allí su fidelismo a ultranza. Los comerciantes del Tribunal del Consulado, que constituían la fracción más importante de la nobleza limeña, financiaron las campañas del virrey Abascal contra los ejércitos patriotas y secundaron activamente las campañas contrarrevolucionarias de los ejércitos realistas. De allí que la independencia frente a España provocara su liquidación como clase. Hubo criollos y mestizos que optaron por las banderas separatistas en el virreinato peruano pero ésta no fue la alternativa dominante y, a diferencia de otros países que se comprometieron activamente con la independencia, como Argentina y Chile, el fidelismo de la elite criolla peruana y su quiebra final, dejó al país sin una clase dominante al iniciarse la República. El Perú emergió a la vida independiente sin una clase dominante que encarnara el nuevo orden y el vacío de poder fue llenado por los militares durante el siguiente medio siglo. Recién en 1872 se eligió en el Perú un presidente civil.

La crisis política tenía como telón de fondo una grave crisis económica. La pérdida del gran yacimiento minero de Potosí -entregado a la jurisdicción del virreinato del Río de la Plata, primero, y a Bolivia, después, rompió la columna vertebral de la economía peruana colonial: ese circuito clave que unía Lima, Potosí y Buenos Aires, atravesando la sierra central y sur peruana y articulando espacios socioeconómicos muy amplios. La República encontraría estos espacios completamente desarticulados, con regiones cerradas sobre sí mismas y espacios socioeconómicos que retrocedieron a la economía de autosubsistencia.

Las condiciones generales en que se desenvolvía la crisis final del orden colonial llevaban pues a un traslado del eje de gravitación de la economía colonial de la vertiente del Pacífico a la del Atlántico. El peso relativo del otrora próspero virreinato peruano quedaba considerablemente mermado. Pero no sólo esto afectaría la posición del Perú en el orden mundial que se redefinía. La ruptura del vínculo colonial con España dejó al Perú republicano en una situación geopolítica desfavorable, debido a su lejanía con relación a los centros de poder capitalista emplazados en Europa y la costa este norteamericana, con cuya cultura se identificaban las elites criollas. Este complejo conjunto de circunstancias internacionales desfavorables que signó el nacimiento del Perú a la vida republicana ayuda a explicar la ausencia de una burguesía con un proyecto nacional, capaz de imponer su hegemonía en escala peruana. Y la debilidad de la fracción dominante que asumiría el rol conductor del país durante los primeros cincuenta años de vida republicana fue un ambiente propicio para la emergencia del caudillismo militar.

Un resultado de esta situación que tuvo una gran importancia para la evolución social ulterior del país fue la gran debilidad del Estado Central. La ausencia de una fracción social dominante y la inestabilidad que acompañó al primer militarismo, hizo que no existiera un poder central que pudiera contrarrestar las fuerzas centrífugas. Como contrapartida de la debilidad del centro crecieron fuertes poderes locales, sobre todo en el interior. Esto propició la formación de ámbitos privados de poder que fueron adquiriendo una notable autonomía con relación al poder central, lo que cristalizaría durante las décadas siguientes en la emergencia del gamonalismo, la modalidad más importante de ejercicio de poder sobre la población indígena, que se constituyó en una traba fundamental para la formación de un orden democrático. La emergencia de estos fuertes poderes locales paradójicamente no facilitó la formación de regiones sólidas sino fortaleció a grupos sociales retrógrados, que se convirtieron en tenaces opositores a los intentos de modernización del país.

## 2. Los indios y la Independencia

Un componente importante de la crisis colonial fue la caída demográfica, que afectó especialmente a los indios. Se estima que 9 millones de pobladores habitaban este territorio al momento de la conquista. Esta población se redujo a apenas 600 mil hacia 1720, cuando se produjo la más grave crisis demográfica, y estaba en torno a 1'200,000 un siglo después, al momento de la independencia. La caída de la población indígena agravó la crisis colonial peruana, al reducir la cantidad de fuerza de trabajo que la corona podía movilizar para la explotación de las minas que proveían de oro y plata al imperio. Los apuros económicos que pasaba la corona, agravados por la situación de guerra permanente con Inglaterra, exacerbaron la explotación colonial a lo largo del siglo XVIII, y provocaron el descontento y una oleada de rebeliones indígenas que culminaron con el gran alzamiento dirigido por el cacique cusqueño José Gabriel Condorcanqui, Túpac Amaru II, en 1780, que remeció el virreinato peruano. Esta rebelión fue la culminación de un amplio ciclo secular de rebeliones anticoloniales (O'Phelan 1988) y abarcó una extensa región comprendida entre el Cusco, al sur del Perú y el altiplano boliviano, con un área de irradiación que abarcaba desde Huarochirí, en la región central peruana, hasta Salta, Jujuy (Argentina) y Tarapacá (Chile), hacia el sur. El levantamiento dejó un saldo aproximado de 100 mil muertos sobre una población total de un millón de habitantes, lo que puede ayudar a hacerse una idea de su magnitud.

Túpac Amaru y su estado mayor buscaron encauzar la rebelión en una perspectiva separatista, que ganara a la iglesia a su favor uniendo a todos los *americanos* (el término es usado por el gran líder rebelde en sus proclamas): indios, mestizos, negros y criollos contra los españoles peninsulares. Pero el desenvolvimiento del enfrentamiento llevó muy pronto a que los indios pobres, que constituían el grueso de su ejército, dirigieran indistintamente su furia contra todos los símbolos de la opresión colonial: haciendas, minas, obrajes, e, inclusive, conventos e iglesias, cayendo por igual, como víctimas de la furia indígena, tanto españoles peninsulares cuanto criollos, mestizos, y hasta indígenas que vestían a la usanza española (Flores Galindo 1988). Aunque el caudillo rebelde fue tomado preso y muerto en apenas un semestre, la rebelión se extendió hacia el sur del virreinato, alcanzando mayores cotas de violencia durante los dos años siguientes bajo la dirección de los hermanos

Katari, con un carácter cada vez más marcadamente étnico, en el territorio del Alto Perú.

Las contradicciones objetivas entre el proyecto político de la clase noble indígena (integracionista, multiétnico y pluriclasista) y el de la movilización práctica de los indios del común, marcadamente étnica y anticolonialista radical, fue uno de los factores determinantes de la derrota. El otro factor que propició el fracaso fue que, como sucediera antes, durante la conquista española, y después, durante la Independencia, hubo caciques indígenas fidelistas, como Mateo Pumacahua y los hermanos Choquehuanca, que se alinearon con las tropas realistas contra las fuerzas rebeldes; hay una significativa correlación entre su ubicación geográfica y su alineamiento con uno u otro bando (Mörner y Trelles 1985).

La derrota de Túpac Amaru abrió un abismo entre los criollos y los indios, que ayuda a entender la reticencia de la elite criolla peruana para convocar la participación indígena en la Independencia. Ella se mostraría en adelante más dispuesta a llegar a un arreglo con los realistas que a correr el riesgo de iniciar una movilización indígena que pudiera desembocar en una nueva "guerra de castas" (Durand Flórez 1985; O'Phelan 1983). Por otra parte, la derrota tupamarista aceleró el proceso de destrucción de las elites indígenas tradicionales. Túpac Amaru fue condenado a morir descuartizado, buena parte de su familia fue exterminada y el mismo destino corrieron otros curacas que lo secundaron. Aunque sobrevivieron los que se alinearon con las fuerzas coloniales, el poder global de las aristocracias indígenas andinas se vio gravemente recortado con las medidas represivas tomadas por la burocracia colonial, que incluían la orden de castellanizar forzosamente a la población indígena en cinco años, liquidar progresivamente la institución del curacazgo y remplazarlo por los *alcaldes de indios*, una institución española que permitía un mejor control de la población indígena, y eliminar todos aquellos elementos culturales que pudieran recordarle su glorioso pasado, prohibiéndose hasta la lectura de los *Comentarios Reales* del Inca Garcilaso de la Vega, que eran vistos -no sin razón- como literatura subversiva. Cuando en 1814 en el Cusco se incorporaron a la fallida revolución de los hermanos Angulo, caciques que anteriormente habían combatido contra Túpac Amaru e incluso apoyado a las fuerzas realistas en el cerco de La Paz de 1810, como Mateo Pumacahua, sufriendo luego las represalias del poder colonial, se aceleró el irreversible

proceso de decadencia de los linajes nobiliarios andinos. Las medidas bolivarianas, que incluían la abolición de los títulos nobiliarios, culminaron el proceso de liquidación de los curacas.

Históricamente, durante la colonia los curacas andinos habían cumplido no sólo la misión de gobernar las poblaciones andinas. Fueron, asimismo, los intermediarios culturales que articulaban a las sociedades andinas con la sociedad mayor. Por un lado, tenían la legitimidad de su linaje nobiliario de sangre, que les convertía en representantes de sus pueblos originarios. Eran parte de ellos, hablaban los idiomas originarios, estaban atados a ellos por los vínculos culturales y de sangre. Por otro lado, constituían parte de la burocracia colonial, encargándose de tareas claves como la confección de las listas de quienes debían ir a las mitas, cobrar el tributo indígena, velar por la evangelización de la población indígena, etc. Culturalmente se educaban en colegios de indígenas nobles, que buscaban socializarlos como una nobleza funcional al mantenimiento del orden colonial. Hablaban castellano, leían, escribían, conocían de latín y se consideraban buenos súbditos del rey de España.

El propio Túpac Amaru inició su rebelión con el objetivo de llamar la atención del rey sobre los abusos que cometían sus funcionarios, para que les pusiera remedio. Por eso, la desaparición de los curacas como grupo social escindió a la sociedad peruana, creando una brecha entre la pequeña minoría de criollos y mestizos que ocupaban el vértice de la sociedad peruana y la gran masa de pobladores indígenas que estaban en la base. Los curacas habían sido los intermediarios culturales que durante los siglos anteriores articularon las dos sociedades que formaban el orden colonial, que hablaban otros idiomas, tenían otra cultura, otra cosmovisión, distinta religiosidad, etc. Como el historiador Benedict Anderson ha observado perspicazmente, la gran ironía de la independencia latinoamericana es que los españoles americanos (así se denominaban a sí mismos los criollos), rompieron con aquellos con los que eran idénticos en cultura, idioma, costumbres, religiosidad, opciones éticas y estéticas (después de todo, los españoles peninsulares eran sus padres biológicos), para formar una nación con aquellos, los indios, con los que no tenían nada en común. Esa escisión originaria se mantendría y se profundizaría con el paso del tiempo, cerrando las posibilidades de construir una nación que incluyera a todos los peruanos.

La liquidación de la elite indígena tuvo consecuencias históricas de muy largo alcance: con ella se canceló la posibilidad de la gestación de un proyecto nacional indígena viable. Para que se constituya un proyecto nacional no basta con que exista una población que comparta rasgos étnicos comunes, que hable un mismo idioma y reivindique los mitos de origen. Para que un grupo étnico se constituya en una nacionalidad es imprescindible que existan elites intelectuales capaces de elaborar un discurso de identidad que dé cohesión y sentido de misión al colectivo. Esta función la cumplieron los curacas andinos durante la revolución de Túpac Amaru, y la desaparición de los curacazgos privó a las poblaciones andinas de las elites que habrían podido construir nuevos discursos de identidad en el futuro. La derrota de Túpac Amaru abrió las puertas a la equiparación entre la condición de "indio" y "pobre". Túpac Amaru formaba parte de una aristocracia de sangre, de caciques que se definían indios, eran ricos y poderosos, hablaban quechua, castellano, sabían algo de latín, leían y escribían y fueron capaces de elaborar programas y planes que articularon la rebelión en una perspectiva que iba más allá de las demandas locales y pretendía fundar una nueva nación. No existiendo más esta elite, durante el resto de la República no aparecieron proyectos nacionales indígenas, ni la reivindicación del reconocimiento de nacionalidades originarias.

### 3. El carácter de la Independencia

La participación consciente de la población indígena en la guerra de la Independencia fue limitada. Esta se dio principalmente en las sociedades locales donde no existía una significativa sujeción servil de los indígenas, como la sierra central peruana (Rivera Serna 1858) (Manrique 1987). Esto no quiere decir que el grueso de los indígenas no participara en la guerra. El problema es que, como en tantas otras ocasiones anteriores, desde la Conquista en adelante, lo hicieron encuadrados indistintamente en uno u otro ejército, defendiendo intereses que no eran los suyos. Lo cual tuvo una implicancia fundamental para la historia posterior: la Independencia no recogió las demandas y necesidades de las sociedades originarias.

¿Cuál era la posición de los criollos con relación a los indios? Es difícil generalizar, pero había problemas estruc-

turales generales, que partían de la propia ubicación de los criollos dentro del orden colonial. En su famosa *Carta de Jamaica* (1815) Bolívar planteó descarnadamente el problema: “no somos indios, ni europeos, sino una especie mezcla entre los legítimos propietarios del país y los usurpadores españoles; en suma, siendo nosotros americanos por nacimiento, y nuestros derechos los de Europa, tenemos que disputar éstos a los del país, y que mantenernos en él contra la invasión de los invasores; así nos hallamos en el caso más extraordinario y complicado” (el énfasis es mío).

Naturalmente hubo excepciones, como la del cura Morelos en México y las del también sacerdote Idefonso de las Muñecas en el Alto Perú. Pero al programa de quienes querían cambios radicales se oponían diversas trabas: en primer lugar, los intereses de los propios criollos. En segundo lugar, el escaso desarrollo de las fuerzas productivas (Soler 1980; Halperín Donghi 1970).

La posición de los criollos peruanos era la más conservadora del continente. La fuente de legitimidad que reclamaban era la misma que invocaban los españoles peninsulares a lo largo del período colonial: la ideología racista antiindígena. En el Perú, a este motivo ideológico, común a los españoles americanos, se le sumaba el “gran miedo” provocado por el levantamiento tupamarista y la convicción, por cierto bastante fundada, de que tenían poco que ganar con la ruptura del vínculo colonial. La emergencia de burguesías comerciales poderosas en el litoral atlántico a lo largo del siglo XVIII significó un duro golpe para la hegemonía peruana y precipitó la crisis económica en la que se debatía el país cuando se desataron las campañas independentistas. Esto explica la reticencia con que los comerciantes limeños vieron la revolución. De allí que la emancipación peruana requiriera la participación de dos ejércitos extranjeros (el sanmartiniano y el bolivariano). Más significativamente aún, la inconsecuencia de los criollos que inicialmente se incorporaron a la lucha por la emancipación, provocó que Riva Agüero, el primer presidente peruano, fuera declarado traidor por Bolívar y casi fusilado por el entonces sargento mayor Ramón Castilla, cuando se le descubrió buscando un arreglo negociado con las fuerzas coloniales a espaldas del comando patriota. El segundo presidente, José de la Torre Tagle, terminó refugiado en la fortaleza del Real Felipe, acogido por las últimas fuerzas realistas: “yo, convencido de la canalla que constituye la patria -anotó en un papel

destinado a la elaboración de un manifiesto que propiciaba la unión de peruanos y españoles contra Bolívar- he resuelto en mi corazón ser tan español como [el rey] D. Fernando”. Como Basadre ha anotado certeramente, los españoles no eran vistos por los criollos peruanos como los adversarios irremediables en una guerra internacional sino como un bando en una guerra civil, en la que podían tomar uno u otro partido (Basadre I, 1983).

La Independencia dirigida por los criollos era una revolución política, no una revolución social. Ellos querían romper los vínculos coloniales con España, pero no tenían interés en modificar las estructuras coloniales de dominación al interior de sus países sino en usufructuarlas en su propio beneficio: “los revolucionarios -escribe Tulio Halperín Donghi- no se sienten rebeldes, sino herederos de un poder caído, probablemente para siempre: no hay razón alguna para que marquen disidencias frente a ese patrimonio político administrativo que ahora consideran suyo y al que entienden hacer servir para sus fines” (Halperín Donghi 1970).

Para el común de los criollos la cuestión se planteaba en términos de cómo apropiarse de los mecanismos de poder antes usufructuados por la corona española y la burocracia colonial, no de desmontarlos. Hacer una transferencia del poder sin modificar las estructuras coloniales vigentes en el interior. Una revolución política sin revolución social. Esta es una línea permanente de comportamiento de la oligarquía peruana a lo largo de la República. Los diversos intentos de modernizar el país que se realizarían después, querían mantener las estructuras coloniales de dominación interna: disfrutar de los logros que la ciencia y la tecnología podían brindar pero sin cuestionar el carácter estamental de la sociedad peruana; una sociedad en que cada uno tenía su lugar y era ilegítimo pretender cualquier forma de movilidad social que rompiera con esa adscripción estamental. De esa manera, se creó una sociedad donde no existían propiamente ciudadanos, sujetos de derecho. La ciudadanía supone sujetos autónomos y responsables que tienen derechos, que tienen, como contrapartida, determinados deberes, consagrados unos y otros por las leyes. Lo que se tenía aquí, en el caso de los indígenas, era peruanos que tenían deberes sin la contrapartida de los derechos correspondientes, es decir *sujetos de deberes*, de una parte; por la otra, *sujetos de privilegios*, que tenían derechos sin los correspondientes deberes, para los no indígenas.

Esto es evidente en las marchas y contramarchas de las medidas progresistas dictadas por los libertadores con relación a los indios y los afroperuanos. Con relación a las poblaciones originarias, San Martín decidió que “para destruir el irritante sentido que los españoles daban a la voz de indios” en adelante se les llamara *peruanos*. Proclamó, asimismo, la abolición del tributo y los servicios personales a que estaban sujetos los indios (21 de agosto de 1821). Con relación a los negros, no proclamó la abolición de la esclavitud sino la “libertad de vientres”, que establecía que los hijos de los esclavos nacidos después del 28 de julio de 1821 serían libres. Pero estas medidas prontamente fueron mediatizadas bajo la presión de los sectores sociales cuyos privilegios se veían amenazados: la abolición de la esclavitud para los hijos de esclavos nacidos después de la proclamación de la Independencia fue rectificada con el decreto que ponía a los nuevos “ciudadanos libres” bajo la tutela de sus antiguos amos hasta los 21 años de edad, período que luego fue incrementado por Gamarra hasta los 50 años en 1839, en cuanto la situación política lo consintió. La esclavitud prosiguió pues, con apenas un cambio en la forma y sólo fue abolida recién en 1854, por Ramón Castilla.

El proyecto bolivariano debió afrontar tensiones semejantes. Bolívar actuó consecuentemente con su ideario democrático liberal, proclamando en 1825, luego de la emancipación lograda en los campos de Junín y Ayacucho, la supresión de los servicios personales de los indios, la abolición de los curacazgos y la distribución de las tierras de las comunidades entre los indígenas. Buscaba así sentar las bases para la constitución de una nación de ciudadanía extendida, con base en la pequeña propiedad rural, sin relaciones precapitalistas que, además de perpetuar el carácter estamental de la sociedad, frenaban el desarrollo de las fuerzas productivas. Sin embargo, los resultados de sus medidas no fueron los buscados. La abolición de los curacazgos dio el golpe de gracia a las estructuras de poder andinas, debilitándolas en su conjunto frente a la arremetida de los criollos y los mestizos, que estaban empeñados en heredar los privilegios de la aristocracia colonial. El retiro de la protección legal a las comunidades abrió el camino a la expansión de los latifundios a costa de las tierras de los indígenas, dejando a éstos sin la protección que les otorgaban en la colonia las Leyes de Indias. El latifundismo se convertiría, a su vez, en un poderoso agente de la extensión de las relaciones de servidumbre personal que Bolívar trató de suprimir.

Transcurriría un siglo antes de que el Estado volviera a otorgar el reconocimiento legal a las comunidades. Así la abolición de la servidumbre indígena fue letra muerta, en gran parte gracias al debilitamiento de las estructuras internas de resistencia de las poblaciones originarias.

Como consecuencia de todos estos hechos, los indígenas y los negros fueron excluidos de la ciudadanía, y al comenzar la República fueron considerados ciudadanos de la nueva nación sólo los criollos y los mestizos. De esta manera, se excluyeron más de las nueve décimas partes de los peruanos, mientras que la décima parte restante se sentía la encarnación de la nación misma. Se fundó así una República sin ciudadanos.

La República nació sin una clase social dominante que pudiera ejercer el poder. La energía de Bernardo de Monteagudo, uno de los más cercanos colaboradores y consejeros de San Martín, en la lucha anticolonial se plasmó en la expulsión del grueso de los españoles peninsulares del Perú, para erradicar las posibles conspiraciones realistas. De los 10,000 españoles que radicaban en Lima, al llegar Monteagudo, quedaban apenas 600 cuando se marchó (Flores Galindo 1983). Esto provocó la quiebra de la elite comercial y financiera que antes había organizado la economía colonial. A la crisis económica en que se debatía desde un siglo antes el virreinato se sumó la disgregación de la economía nacional. La República se inició sin un bloque de poder capaz de levantar un proyecto de carácter nacional en buena medida porque hasta entrado el siglo XIX no existieron condiciones para que surgiera un grupo dominante que pudiera cubrir el vacío dejado por la aristocracia colonial dislocada.

#### 4. Continuidades y rupturas en el tránsito de la sociedad colonial a la republicana

Las continuidades en la condición de las poblaciones originarias al fundarse la República pesaron decisivamente. Ellas constituyen el meollo de lo que Stanley y Bárbara Stein (1991) han denominado la *herencia colonial* de América Latina. La primera continuidad fue el restablecimiento del cobro del tributo indígena colonial. En el Perú el tributo fue abolido por el régimen de San Martín el 27 de agosto de 1821 y restaurado en agosto de 1826, con

el nombre de *contribución personal*. Hacia fines de la década del veinte su peso equivalía aproximadamente a la octava parte del presupuesto nacional pero para la primera mitad de la década del cuarenta constituía ya la tercera parte de los ingresos del Estado. Inicialmente debían pagarlo los indios y las *castas* -es decir los integrantes de los grupos no indios-, pero en 1840 los blancos y los mestizos fueron eximidos de esta obligación. De esta manera, la condición de indio se convirtió en una categoría fiscal, que suponía para los indígenas deberes que el resto de la sociedad no tenía, lo cual irónicamente era la contrapartida de su carencia de derechos ciudadanos. La contribución personal la abolió Ramón Castilla en 1854, aprovechando la bonanza fiscal generada por los ingresos del guano, como una manera de ganar apoyo popular en su guerra contra Rufino Echenique, pero, contra una idea errónea ampliamente extendida, su desaparición no fue definitiva. Fue vuelto a restablecer en 1876, luego que el fisco se declarara en bancarrota, y prosiguió cobrándose intermitentemente hasta el año de 1895, cuando fue definitivamente abolido, como parte del proyecto político de los emergentes sectores urbanos por centralizar el poder, contra las fuerzas señoriales del interior. A pesar de eso, siguió cobrándose en algunas zonas donde el gamonalismo era fuerte hasta 1912 (Manrique 1988).

Para establecer una comparación, en Bolivia el tributo indígena colonial fue abolido por la primera Asamblea Republicana obedeciendo los decretos peruanos de Bolívar. Pero fue restablecido apenas un año después, en cuanto se hizo evidente que el fisco boliviano no podía subsistir sin este recurso. El tributo, cobrado en la misma cuantía que en la segunda mitad del siglo XVIII, cuando no representaba el 25% de las rentas públicas, ascendía ahora al 60%. La tributación india se mantuvo como la fuente de ingresos fiscales más lucrativa hasta la segunda mitad del siglo XIX. En los países andinos los únicos que pagaban impuestos eran los indios: precisamente el sector más pobre y el menos beneficiado por la acción del Estado, cuando no su víctima recurrente. Hay, sin embargo, dos diferencias importantes entre el proceso boliviano y el peruano. En Bolivia el pago del tributo siguió siendo una obligación colectiva de los ayllus, lo que contribuyó a fortalecer la estructura comunal. En el Perú se convirtió en una *capitación*, un pago personal, puesto que no se reconocía la existencia legal de las comunidades. Por otra parte, en Bolivia el cobro del tributo tuvo como contrapartida el reconocimiento por parte del Estado de

la legitimidad del gobierno comunario y de los títulos de propiedad de la tierra de los ayllus (esto pasando, en los hechos, por encima de los decretos bolivarianos). Este reconocimiento legal constituyó una importante protección para las comunidades indígenas frente a la avidez de los blancos y mestizos. De allí que en Bolivia el cuestionamiento de la legitimidad de las comunidades, desde la óptica de la ideología liberal, comenzó recién a partir de la década del 60, cuando la importancia del tributo indígena como parte de las rentas fiscales se había reducido significativamente gracias al auge de la explotación de la plata. En cambio en el Perú, las comunidades no gozaron de protección legal entre 1825 y 1920.

Otra importante continuidad en la condición social de los indios, con relación al orden colonial, se expresó en la persistencia de la utilización gratuita de la fuerza de trabajo indígena. Esta era regulada en la época colonial a través de la *mita*, que fue abolida por San Martín y Bolívar. Sin embargo, el servicio gratuito indígena volvió a ser reestablecido bajo distintas modalidades en los países andinos en cuanto se afirmó la República. La más importante en el Perú fue el *servicio a la República*: la obligación de los indígenas de trabajar un número de días al año gratuitamente en las obras estatales. Nuevamente, los indígenas tenían obligaciones de los que estaban eximidos otros grupos sociales. Pero, además, el Estado central era muy débil y con frecuencia este trabajo fue usufructuado por los grupos señoriales del interior en su propio beneficio. Los indios denominaron *República* a este trabajo forzado, lo cual expresa gráficamente qué representaba para ellos el nuevo poder surgido luego de la caída del orden colonial hispánico. Es de señalar que también los municipios usufructuaron ampliamente de esta fuente de trabajo gratuita (Manrique 1988).

El desorden social de las primeras décadas de la vida independiente dio lugar a la emergencia del *caudillismo militar*. Las guerras civiles e internacionales, por la definición de las imprecisas fronteras heredadas del régimen colonial, propiciaron que los *enrolamientos forzados* de los indígenas por los ejércitos en pugna continuara vigente sin mayores modificaciones. Los indios seguían siendo incitados a combatir unos contra otros, divididos en bandos que defendían intereses que les eran ajenos.

La última continuidad, por cierto no la menos importante, fue la del papel central de la iglesia, con su poder sobre las almas. Pero la base de su poder material no era sólo su

ascendiente espiritual. Además de las grandes propiedades inmuebles que poseía, fruto de donaciones (los *bienes de manos muertas*), cobraba diezmos, censos y capellanías, que constituían en esencia impuestos forzados sobre la producción agropecuaria, que se mantuvieron vigentes hasta mediados del siglo XIX. Nuevamente eran los indios los mayores afectados. Los archivos parroquiales del interior guardan una buena cantidad de oficios cursados por los párrocos a las autoridades políticas, solicitando el apoyo de la fuerza pública para obligar a los indios a cumplir sus obligaciones económicas con la madre iglesia. La iglesia, junto con el ejército, era una de las pocas instituciones de carácter efectivamente nacional, al menos por su cobertura. Tenía además el manejo y monopolio de las estadísticas demográficas, a través de los registros eclesiásticos de bautizos, matrimonios y defunciones. La administración pública recién pudo constituir su propia estadística demográfica hacia fines del siglo XIX (Manrique 1986).

Las rupturas con relación a la situación anterior a la Independencia tuvieron su primera fuente en la disgregación de la economía colonial. Destruído el circuito mercantil que constituía la columna vertebral de la economía colonial, que unía Potosí con las minas de Huancavelica (que proveían a Potosí del mercurio imprescindible para refinar la plata) y Lima, la región andina se fragmentó en un conjunto de espacios económicos desarticulados entre sí, en los que a lo largo del siglo XIX apenas pudieron constituirse penosamente algunos pocos espacios socioeconómicos regionales. Esto dejaba amplios espacios con una muy débil articulación con la economía regional o

que simplemente no la tenían en absoluto. Se cerraron entonces los espacios regionales sobre sí mismos y se debilitó aún más el poder central, lo cual creó las bases económicas para la emergencia de fuertes poderes locales, como contrapartida de la debilidad del poder central, dando lugar a la emergencia de ese fenómeno típico de las sociedades precapitalistas con una aplastante mayoría rural, el *señorialismo*. La combinación entre éste (a nivel político), el racismo antiindígena colonial que justificaba la dominación sobre los indios (a nivel ideológico), y la expansión del capital comercial articulado al mercado internacional, sobre los espacios precapitalistas del interior (a nivel económico), daría lugar a la emergencia de las estructuras de poder que constituyen la forma más acabada de dominio colonial luego de la ruptura de los vínculos con España en las sociedades andinas: el *gamonalismo* republicano.

Un segundo terreno en el que se percibe una ruptura capital es en el de la degradación del poder político al interior de las sociedades originarias. La proclamada igualdad formal de los indios ante la ley, chocaba con la desigualdad real consagrada por las estructuras de dominación colonial intocadas por la emancipación. La sociedad colonial era una sociedad estamental, donde el cuerpo social era concebido como un organismo vivo, con órganos especializados, que debían cumplir la función para la que habían sido creados (la cabeza para pensar y dirigir, las manos para trabajar) y donde cualquier intento de modificar el *orden natural* de las cosas no podía traer otra cosa que el caos y la destrucción de ese equilibrio que garantizaba la salud social.

## II. El poder en la sociedad republicana

### 1. La crisis de las estructuras de poder andinas

En este panorama, la liquidación de los curacazgos andinos, pese a su evidente intención igualitaria, representó una grave degradación de las estructuras de poder de las sociedades andinas originarias. Al exterminio físico de esta elite indígena luego de la derrota de Túpac Amaru le siguieron las medidas represivas del gobierno colonial y la pérdida de determinadas funciones claves, como por ejemplo el cobro del tributo, que mermaron fuertemente el poder del estrato curacal en su conjunto. Se entiende que, en estas circunstancias, la abolición de los curacazgos decretada por Bolívar representara en el Perú el golpe de gracia para este estrato, sancionando su desaparición. Se creó así la situación que ha llevado a que en adelante la condición social de indio terminara siendo equiparable a la de pobre: si en el Perú no todos los pobres son indios, por definición, todos los indios son pobres. Y la insignificancia económica facilitó la degradación del peso político de los excluidos. En Bolivia no se acataron los decretos bolivarianos, lo que permitió la subsistencia del estrato curacal en las comunidades originarias, permitiéndoles mejores condiciones para soportar la arremetida terrateniente.

En el Perú, la estructura curacal fue remplazada por una institución colonial: los *alcaldes de indios*, de la que ha derivado la estructura hasta hoy vigente de *alcaldes-vara* o *varayoc* (“el que porta la vara”, en quechua). Este tránsito se realizó de diversas maneras, en unos casos con los antiguos caciques “convirtiéndose” a la nueva función y en otros a través del nombramiento de los alcaldes por la burocracia colonial, afirmándose durante la República la elección de los mismos por la comunidad, como hasta ahora se estila en las comunidades tradicionales. Pero la condición social del *alcalde-vara* no es equiparable a la del antiguo curaca. Este último basaba su legitimidad en su linaje noble, siendo el cargo hereditario. Los *alcaldes de indios* no contaban con esa fuente de reconocimiento y se vieron obligados a buscar nuevas fuentes de legitimidad, como asumir el rol de sacerdotes de los cultos ancestrales (“hechiceros”, para los párrocos encargados de perseguir sus cultos), a fines del siglo XVIII (Millones 1978), o a buscar esta legitimidad en el reconocimiento

externo del aparato estatal, luego de la independencia. Esto tenía un muy alto costo, pues las comunidades no tenían una existencia legal reconocida. Por este camino, a lo largo del siglo XIX la condición social de los *alcaldes de indios* fue deteriorándose irremisiblemente.

Posiblemente el hecho de que los movimientos étnicos sean muy débiles en el Perú contemporáneo, en comparación con Bolivia y Ecuador, donde los movimientos indianistas son fuerzas políticas de primer orden, se deba en parte a que en estos países se mantuvo la protección legal a las comunidades y no se abolieron los curacazgos con la Independencia, lo cual permitió a las poblaciones originarias retener mayores cuotas de poder y así constituir las elites indígenas que a fines del siglo XX construyeron los discursos étnicos de identidad, con que los indios se convirtieron en actores políticos de primer orden. Otros hechos que pueden ayudar a entender la debilidad del indianismo en el Perú son que la capital de la República se emplazara en el litoral, a espaldas de la sierra. En Bolivia y Ecuador las capitales, La Paz y Quito, están situadas en territorios serranos indígenas densamente poblados y aún hoy es habitual que el quechua y el aymara se hable cotidianamente en las calles. Lima vive a espaldas del interior y, aunque en el Perú la sierra tuvo un peso demográfico mucho mayor que la costa hasta mediados del siglo XX, el poder político se concentró en ésta, marginando a la sierra y a los indios. Este mismo hecho propició la ausencia de una fracción social de indios urbanos, como existen en Bolivia y Ecuador, que han provisto de cuadros políticos a los movimientos indianistas. En el Perú inclusive los indios que migran a las urbes dejan de ser percibidos como tales y pasan a convertirse en *cholos*. De allí que aunque durante la segunda mitad del siglo XX la migración de la sierra a la costa y del campo a la ciudad desplazó a millones de indígenas hacia las ciudades no se perciba que hayan indios urbanos. De hecho, sigue creyéndose que en la costa no hay indios. Un dato contemporáneo puede ayudar a comprender la importancia de lo simbólico en la formación de los colectivos nacionales: según el censo nacional de 1993, Lima tenía 547 mil hablantes de quechua y era el segundo departamento en importancia, sólo superado por Cusco que tenía 560 mil quechuahablantes. Trece años después, sin duda Lima Metropolitana debe

ser la ciudad que mayor cantidad de quechuahablantes tiene en el Perú y una de las más importantes del mundo andino. Sin embargo, en las calles no se oye hablar quechua, y quienes conocen ese idioma suelen ocultarlo, para no exponerse a las burlas y la discriminación.

En conclusión, el Estado fundado en el Perú luego de la Independencia se organizó en función del dominio de la población indígena por los criollos herederos de los privilegios de la antigua elite colonial, a través de la exclusión de la ciudadanía de la inmensa mayoría de la población, en base a la ideología racista antiindígena colonial. Los problemas no eran sólo de diferencias económicas abismales entre los habitantes del territorio peruano. Tampoco se limitaban a las diferencias étnicas existentes entre sociedades que eran percibidas distintas por su cultura, religión, idiomas, costumbres, etc.: si estas hubieran sido todas las diferencias hubiera sido posible construir un Estado multinacional, como los que abundan en el mundo (Europa incluida). Esta alternativa estuvo excluida desde los inicios por el racismo colonial que justificaba la dominación de la nueva elite republicana. El racismo supone algo más profundo que la discriminación étnica: su esencia es la negación de la humanidad del otro, que es considerado biológicamente inferior, *por naturaleza*. Si la inferioridad étnica de los indígenas (de la que, obviamente, *también* estaban convencidos los criollos) podía ser superada a través de los programas de “integración del indio a la nación” recurrentemente propuestos durante los últimos dos siglos por las elites progresistas, la inferioridad biológica de los indios –considerada inmutable, por estar basada en las leyes naturales- sólo tenía dos soluciones posibles en el largo plazo: o el exterminio físico de los indios, como se emprendió en muchos países de América a los que la elite peruana envidiaba, o la regeneración biológica gradual, a través de la mezcla racial con ejemplares de la raza superior, blanca. De allí que hablar de proyecto nacional durante el siglo XIX fuera sinónimo de colonización, y ésta, de inmigración blanca. De allí también que surgiera esa ideología que consideraba al Perú un “país vacío”, que era necesario poblar promoviendo la inmigración, ideología que ha subsistido durante el siglo XX en relación con la amazonia.

De aquí provienen las grandes paradojas de nuestra historia republicana. La existencia de una república sin ciudadanos, donde una minoría se sentía la encarnación de la nación, con el derecho de excluir a las grandes

mayorías, consideradas ajenas al país: la minorización de las mayorías sociales. En una flagrante contradicción con el ideario democrático liberal que consagraron sucesivas constituciones (las de 1823, 1828, 1834, 1856, 1867), y de los ardientes debates entre liberales y conservadores, las bases sociales, económicas, políticas, culturales e ideológicas reales del nuevo Estado negaban punto por punto los enunciados doctrinarios sobre los que fue fundado el Estado republicano. A diferencia de la historia europea en la que se inspiraron nuestros ideólogos republicanos, donde la fundación del Estado estuvo precedida por la creación de las naciones, en el Perú se fundó el Estado allí donde no había una nación. Se sentaron así las bases para ese desencuentro, que no ha podido superarse hasta ahora a pesar de los cambios vividos en los últimos 180 años, entre el Estado y la sociedad.

Pero las continuidades no se limitaron a la restauración de estructuras de dominación de carácter colonial. Aún más importante fue la existencia de un *sujeto social* que encarnaba este dominio: los criollos o *españoles americanos*. Aquí se origina uno de los problemas decisivos para la constitución de la identidad en los Andes: las nuevas naciones fundadas luego de la independencia asumieron el carácter de repúblicas que se fundaban sobre los principios democráticos, pero éstas sólo reconocían como sujeto de la flamante democracia a una pequeña fracción de la población mientras que los indígenas no eran reconocidos como parte de la nación. A lo más, se les reconocía la condición de peruanos en potencia, en cuanto pudieran ser redimidos, para incorporarlos a la nación. “La incorporación del indio a la nacionalidad” es una tarea que una y otra vez se planteó en la agenda política durante el siguiente siglo.

## 2. El racismo colonial

El racismo antiindígena fue un componente básico del discurso que permitió excluir a los indios del ejercicio de la ciudadanía. El racismo es una ideología que cumple una función decisiva en la legitimación de las exclusiones, pues “naturaliza” las desigualdades sociales, consagrando un orden en el que cada uno tiene un lugar inmutable, en tanto éste no aparece fundado en diferencias de origen social sino anclado en la inmutable naturaleza. Es irrele-

vante que las razas existan o no. *No son las razas las que crean el racismo sino es al revés, el racismo construye las razas.* Basta que una fracción significativa de la población crea que las razas existen para que esta convicción, establecida en la intersubjetividad social, tenga profundas implicaciones en la realidad<sup>1</sup>.

El racismo tiene también elementos de lo que Georges Duby denomina las *mentalidades*: ese sustrato inconsciente que sirve de base a nuestras formas de pensar, nuestras reacciones cotidianas no racionalizadas, nuestros horizontes culturales generacionales, las ideologías políticas, y que, no siendo inmutable, sin embargo cambia en un tiempo histórico distinto al de otros fenómenos sociales, el que Fernand Braudel denominó la *larga duración*.

Existe un *racismo teorizado*; debates y normatividad en relación a la cuestión racial, con recopilaciones legales, estudios médicos, jurídicos y sociales, expedientes judiciales, etc., que consagran la condición de los integrantes de las diversas “razas”. Desde fines del siglo XIX se produjo una abundante literatura de esta naturaleza en el Perú, bajo la influencia del positivismo, el darwinismo y, sobre todo, de la escuela criminológica italiana de Lombroso y Fermi. Existe también un *racismo en estado práctico*; una praxis social, un sentido común, actitudes no racionalizadas, en buena medida inconscientes, profundamente enraizado en las vivencias cotidianas, pero que en tanto ideología *impone* una manera de mirar el mundo.

El racismo antiindígena en los Andes es en esencia un racismo colonial. Se construyó a partir de las categorías mentales que portaban los conquistadores, forjadas en los conflictos que enfrentaban a los cristianos contra los musulmanes y los judíos en España en el crucial momento de su constitución como nación. Aunque a veces se ha invocado el mestizaje biológico como una prueba de que los españoles no tenían prejuicios raciales, puesto que estaban dispuestos a mezclar su sangre con la de los conquistados, este argumento no se sostiene cuando se repara en la naturaleza asimétrica de estas uniones, por lo general entre *varones* conquistadores y *mujeres* conquistadas.

El fracaso del intento de consagrar la separación entre la “*república de españoles*” y la “*república de indios*” - frustrado por la continuación del mestizaje- dio lugar a la

constitución de las *castas*, como una forma de intentar cuantificar el grado de mezcla racial de los habitantes del virreinato para perpetuar la segregación racial. Como toda ideología dominante, el racismo colonial no sólo fue portado por los colonizadores sino fue interiorizado y aceptado como “verdadero” por los grupos colonizados. Esto contribuyó poderosamente a la estabilidad del orden colonial.

La situación no cambió sustantivamente con la ruptura de los vínculos coloniales con España por las razones ya analizadas. Al no cambiar en lo esencial el carácter colonial de las estructuras internas de dominación, el racismo antiindígena pasó a cumplir el rol de soporte de la dominación de la elite criolla y de los gamonales del interior. El discurso racista sirvió para legitimar la dominación en el orden oligárquico, de la misma manera como antes sirvió a los colonos españoles cuyos privilegios heredaron sus descendientes criollos.

### 3. La república sin ciudadanos

El racismo construye al objeto de la exclusión racial. Había una evidente contradicción entre la exaltación de la grandeza del imperio de los incas, que capturó la imaginación del mundo gracias, entre otras cosas, a la enorme influencia de los *Comentarios Reales* del Inca Garcilaso de la Vega, y la presunta “incapacidad natural” de sus descendientes. Se construyeron entonces argumentos para conciliar estos discursos contradictorios. Uno afirmó que los incas eran una raza distinta a los indios. Tal fue la explicación brindada por Sebastián Lorente, un español afincado en el Perú, educador y autor de la primera “Historia del Perú”, quien estaba convencido, además, de que la potencia genésica de la población europea terminaría por “blanquear” definitivamente al Perú así que se difundiese el mestizaje biológico. La misma posición sería defendida a inicios del siglo XX por el ideólogo más importante de la oligarquía, Francisco García Calderón. La otra fue recurrir al argumento de la “degeneración racial” de los indígenas, como resultado del cocainismo, el alcoholismo, la servidumbre y el medio ambiente hostil. De una manera u otra, los indios contemporáneos terminaban siendo racialmente distintos a los admirables incas (Méndez 1993).

<sup>1</sup> Lo demostró en el caso límite el holocausto nazi.

Los conflictos sociales en el Perú republicano han estado permanentemente atravesados por la cuestión étnico racial. Ésta ha evolucionado siguiendo los cambios en la correlación global de las fuerzas sociales. Una clara expresión de este hecho es la continua reducción del peso de la fracción de la población definida como “india” en el Perú a lo largo del siglo XX: aún a inicios del siglo XX Manuel González Prada consideraba que los indios constituían las nueve décimas partes de la población; hacia fines de la década del veinte se consideraba que representaban las cuatro quintas partes (como lo sostuvo Mariátegui en numerosos textos), en la década de los cuarenta algo más de la mitad, y actualmente, de manera asaz impresionista -pues nadie puede definir con precisión qué es un indio- entre la tercera y la cuarta parte de la población. Estos cambios expresan no tanto un incremento acelerado del mestizaje biológico sino cambios en las percepciones de las diferencias raciales, derivados en buena medida del incremento del peso demográfico de la costa, a expensas de la sierra, y de las ciudades, a costa del campo.

En sus rasgos esenciales, los intelectuales orgánicos de la oligarquía veían al Perú como un “país vacío”, puesto que la población nativa no era considerada peruana. Para la elite criolla y los sectores mestizos que compartían sus valores y su visión del mundo la constitución de la nación pasaba en unos casos por la desaparición de los indios: su exterminio puro y simple. Para otros, por promover la inmigración de individuos de “razas vigorosas”, que permitieran superar las taras biológicas de los indígenas a través del mestizaje biológico y “mejorar la raza”. Aún a fines del siglo XIX “desarrollo nacional” era sinónimo de inmigración y ésta a importación de *población europea*, como lo consigna la Ley de Inmigración de 1893 en su artículo primero. Para los progresistas, en fin, se trataba de redimir al indio por medio de la educación, entendida directamente como la desindigenización: la redención del indio a través de su eliminación.

Los juicios racistas eran sostenidos abiertamente en el Perú hasta entrado el siglo XX. Alejandro O. Deustua, prominente líder civilista, diplomático, senador, jefe de diversas misiones enviadas a estudiar los modernos sistemas de enseñanza, ministro de justicia, director de la Biblioteca Nacional y rector de la Universidad de San Marcos afirmaba en 1937:

“El Perú debe su desgracia a esa raza indígena, que ha llegado, en su disolución psíquica, a obtener la rigidez biológica de los seres que han cerrado definitivamente su ciclo de evolución y que no han podido transmitir al mestizaje las virtudes propias de razas en el período de su progreso (...). Está bien que se utilice las habilidades mecánicas del indio; mucho mejor que se ampare y defienda contra sus explotadores de todas especies y que se introduzca en sus costumbres los hábitos de higiene de que carece. Pero no debe irse más allá, sacrificando recursos que serán estériles en esa obra superior y que serían más provechosos en la satisfacción urgente de otras necesidades sociales. El indio no es ni puede ser sino una máquina. Para hacerla funcionar bastaría aplicar los consejos que el Dr. E. Romero, ministro de Gobierno, consignó en una importante circular a los prefectos” (Deustua 1937).

En el Perú de hoy se afirma que la población indígena actual es minoritaria y que el mestizaje generalizado ha liquidado las bases sobre las cuales se asentaba la discriminación racial. Adicionalmente, las instituciones que permitían su reproducción social, como el tributo pagado por los indígenas, la servidumbre cuasi feudal en las haciendas tradicionales, el relativo aislamiento geográfico de las poblaciones indígenas, antes confinadas a la sierra y la selva, la escasa integración nacional, la debilidad del Estado central sobre la cual creció el gamonalismo, han desaparecido o están por desaparecer. La desaparición del racismo sería sólo cuestión de tiempo. Sin embargo, el racismo en un fenómeno que opera fundamentalmente en la intersubjetividad social. Los cambios sociales objetivos no tienen la misma velocidad que aquellos que se operan en las subjetividades. Y cuando se produce un desfase significativo entre unos y otros se crea una brecha que se constituye en una fuente potencial de violencia social.

La ideología del mestizaje afirmaba que a medida que avanzara la mezcla biológica y cultural se iría a una uniformización racial de la sociedad peruana, eliminándose las causas del racismo. Tal cosa no ha sucedido. El mestizaje biológico ciertamente se ha generalizado. Con las grandes migraciones de la sierra a la costa y del campo a la ciudad existe una mayor interrelación entre las diversas matrices culturales del país, así como otras nuevas, que surgen del contacto entre ellas, pero el racismo sigue manteniendo una enorme fuerza.

## 4. La degradación del poder en las sociedades indígenas

Disponer de la fuerza de trabajo indígena servil era considerado un derecho por las autoridades políticas, judiciales y eclesiásticas, y éstas solían reclamarlo airadamente cuando sentían amenazados sus privilegios. Adicionalmente, las autoridades indígenas tradicionales cumplían la función de auxiliares gratuitos del poder estatal, sobre todo de la policía. El Prefecto de Huancavelica, en un informe presentado al Ministro de Gobierno en 1907, describía ampliamente la condición a la que las autoridades tradicionales estaban reducidas:

“(sus) funciones no las podrían enumerar ni los mismos que las desempeñan. *Son verdaderos auxiliares de los agentes de la policía*, siempre ejercen autoridad sobre sus iguales, son los personeros de sus respectivas comunidades, por cuyos intereses están obligados a velar ...

El cargo dura precisamente un año, verificándose la renovación cada 1° de enero, con cuyo objeto se reúnen todos los miembros de una comunidad en especie de comicio y proceden a la elección de alcaldes, regidores y alguaciles, los que *están obligados a presentarse a las autoridades constituidas, como medio de imprimir cierta legalidad a su carácter*” (Los subrayados son míos)<sup>2</sup>.

El Prefecto huancavelicano tenía perfecta conciencia de la gran importancia que revestía la existencia de la institución de los alcaldes-vara para asegurar la dominación estatal en las áreas rurales serranas. Esto lo señalaba en el mismo informe: “*el servicio de más significación que éstos prestan, es el de auxiliares de la policía*, de tal suerte, que las disposiciones procedentes de las autoridades, ya para la captura de algún reo y aun para la de los sorteados (al Servicio Militar Obligatorio, N. M.) que pretenden burlar la ley, se comunican por conducto regular a los tenientes gobernadores, los que imparten dichas órdenes a los varayos que las ejecutan, cumpliendo así una obligación que, voluntariamente, se imponen” (El subrayado es mío)<sup>3</sup>. Por eso, no vacilaba en recomendar

que el Estado asumiera directamente su manejo: “Como estos servicios son gratuitos y tienden a desaparecer a medida que se persuaden de que no es un deber para ellos cumplir con esa carga, convendría, por lo menos, reglamentar esa institución de origen incaico, mientras el Estado se halle en condiciones de sostener el número suficiente de gendarmes”<sup>4</sup>.

La organización de la institución de los alcaldes-varas variaba bastante de un lugar a otro. Existían, sin embargo, algunos rasgos generales:

“Las colectividades o comunidades de indígenas, en la primera quincena de diciembre de cada año, reunidos en comicio, en la plaza pública de sus pueblos, eligen a los varayos, que por su jerarquía toman los nombres de Alcaldes, Regidores, Alguaciles, Campos, Pachacuracas y Ayllucuracas. Los designados, que consideran la elección como un honor a su competencia y aptitudes, asumen el cargo el 1° de enero, tomando como insignia un bastón o vara, que los bendice el párroco respectivo.

*Durante el periodo anual de su cargo de varayo, por el cual el indígena tiene un culto especial, se cree obligado, libre y espontáneamente, aparte de sus funciones tradicionales, como el cuidado de sementeras de la comunidad electora, de su representación en todos los asuntos que se relacionan con la colectividad, etc., a auxiliar a las autoridades políticas, judiciales y municipales de su distrito*”<sup>5</sup>.

En otras regiones, existían autoridades indígenas tradicionales cuya función específica era hacer cumplir disposiciones de autoridades políticas y municipales, y que los funcionarios estatales consideraban como si se tratara de personal a su cargo, del que podían disponer a discreción, incluso en tareas que iban más allá de aquellas que atañían al servicio público. En Cusco, a fines del siglo XIX, el Gobernador designado para administrar un distrito o una comunidad disponía de los siguientes servidores:

“Dos alcaldes mozos o alguaciles, que se turnan semanalmente y dos alcaldes indios, que también se

<sup>2</sup> Biblioteca Nacional, Sala de Investigaciones (en adelante BN): E-781: Memoria del Prefecto del Departamento de Huancavelica, Don Guillermo Cacho. Huancavelica, 31 de mayo de 1907, 60 ff. He hecho un análisis histórico de la emergencia de la institución de los varas en un texto dedicado al análisis de la historia social del Valle del Colca (Manrique 1985).

<sup>3</sup> Idem

<sup>4</sup> Idem. Véase también la siguiente observación de otro funcionario: “los varayos son los mejores agentes de policía. Se ha visto casos en que, merced a su abnegación y constancia, se ha capturado a los criminales prófugos; su celo y fidelidad han contribuido a la conservación del orden público”. BN: E 774: Memoria del Prefecto del Departamento de Huancavelica, 1911.

turnan con su regidor respectivo. Todos éstos son los que sirven en distintas comisiones que reciben de la gobernatura, ya sea por mandato superior o pedidos judiciales, siendo también éstos mismos los que están cobrando la Contribución (Personal), sirviendo así como agentes de policía. También existen un Alcalde, un Segundo y un Regidor en parcialidades de Ahippay, Ccota-taqui, Saccacca, Amaro, Mallca y Viachi, quienes no sirven en la casa del Gobernador (...) sino que cada semana bajan, en los días domingos, a pedir órdenes, retirándose después a sus estancias: los Segundos son los encargados de cobrar la contribución”<sup>6</sup>.

La institución de los varas estaba presente materialmente en toda la sierra peruana durante el siglo XIX, y en todas partes las autoridades indígenas estaban sometidas a las autoridades del Estado, cumpliendo adicionalmente tareas serviles en beneficio de los mandones locales. Existía en Huancavelica y Cusco, pero igualmente se la encontraba en Puquio<sup>7</sup> y en Caylloma.

Pero la institución de los varas no sólo existía en las comunidades campesinas. Era también vigorosa en las haciendas tradicionales de las regiones más fuertemente feudalizadas de los departamentos del sur andino. Los feudatarios de las haciendas tradicionales tenían una estructura social interna con una organización jerárquica de carácter dual, en la que podía distinguirse dos cuerpos de autoridades diferenciados. En la cúspide de la primera estructura estaba el *camachico* o mandón, que era el feudatario de confianza del hacendado y del administrador del fundo. Venían después los *uyaricocc* (“el que escucha”); por lo general dos, para las partes alta y baja de la hacienda. Finalmente estaban los *qollana*, los colonos más hábiles en el trabajo, que dirigían las cuadrillas marcando el ritmo del trabajo en las faenas agrícolas. Paralela a esta estructura existía otra, formada por el *alcalde-vara*, que tenía el comando de los *campos*, quienes a su vez dirigían a los *alguaciles*. Esta última estructura tiene una marcada naturaleza comunal, mientras que la primera brinda al hacendado los mecanismos para la extracción del excedente económico que, en forma de renta de la

tierra, debían entregarle sus feudatarios. La existencia de estas estructuras comunales al interior de las haciendas tradicionales ha sido determinante para que, luego de que las haciendas fueran expropiadas y adjudicadas a sus feudatarios durante la Reforma Agraria del régimen de Velasco Alvarado, el grueso de ellas se convirtieran en comunidades campesinas.

Los curas usufructuaban ampliamente la fuerza de trabajo indígena y utilizaban a las autoridades comunales como sus sirvientes particulares, de la misma manera como lo hacían las autoridades políticas, lo cual provocaba con frecuencia conflictos con éstas. En 1890, el Sub Prefecto de Caylloma advirtió al cura de Madrigal, José García, que en adelante no debía servirse de los indios, a través de “cualquier trabajo forzado”. Éste respondió que,

“considerando que estos servicios no se habían abolido en los demás pueblos y que continuaban prestándolos, no solo a los curas y gobernadores, sino también a la autoridad que debía respetar y hacer respetar este decreto, me consideré con derecho para reclamar estos servicios (...). Los *servicios que prestan los alcaldes tampoco los juzgo gravosos (...)* Juzgo más bien que son onerosos para los alcaldes los servicios prestados al gobernador, *pues siendo éstos nombrados para solo el servicio político del pueblo, con este pretexto los tienen todo el año de sus sirvientes o domésticos, sin remuneración alguna*” (El subrayado es mío) (Manrique 1985).

También las municipalidades participaban en estas formas de expropiación. En diciembre de 1884 la Inspección de Obras Públicas del Concejo Provincial de Huancayo ofició al Sub Prefecto de la provincia, protestando por los problemas que le había generado la supresión de los *varas*: “con motivo de que la autoridad política ha suprimido a los Alcaldes de vara, los *que estaban encargados de traer comunidades por barrios para el servicio de baja policía*, esta Inspección no podía, a su pesar, llenar su contenido por la falta absoluta de gente (...). (Consideraba) que a su juicio era conveniente nombrar un Agente Municipal en cada barrio, para que éstos *desempeñando funciones*

<sup>6</sup> Archivo Departamental del Cusco (en adelante ADC): Concejo Municipal del Cercado del Cusco, Legajo 104. Oficio del Sub Prefecto de Calca, al Prefecto del Departamento, José Martínez. Cusco, 16 de noviembre de 1895.

<sup>7</sup> “Los indios (...), a través de su antigua organización de alcaldes varas, jugaban sin embargo, un rol esencial en la estructura política impuesta por el Estado nacional autoridades indias se convirtieron en “auxiliares” de los gobernadores y de los guardias civiles, en la medida en que el Estado burgués, por su debilidad, era incapaz de implantar en la zona un aparato político propio, suficiente para realizar sus tareas”. MONTOYA, Rodrigo: Capitalismo y no capitalismo en el Perú. Un estudio histórico de su articulación en un eje regional, Lima: Mosca Azul Editores, 1980, p. 237.

de los *alcaldes-vara* hicieran venir a dichas comunidades” (Los subrayados son míos)<sup>8</sup>.

Los indígenas eran reclutados contra su voluntad, inclusive dentro de las ciudades, para ser puestos a disposición de las entidades públicas y privadas. En marzo de 1883 un miembro del Concejo Municipal del Cusco elevó un reclamo al municipio, por los abusos que se cometían en la ciudad contra los indígenas que tenían la desgracia de ser capturados por los reclutadores: “El reclutamiento se verifica del modo más alarmante y acompañado de actos de salvajismo y barbarie. En el recinto de la ciudad, sin tener en cuenta lo que pasa en los caminos, y de preferencia los indígenas son cazados por los soldados y los envarados, tanto para lo que se llama el servicio público como para el de los particulares que ejercen algún cargo o mando (...). A los reclutados se suelta en cambio de efectos, en fin, se realizan tantos desmanes que da ganas de pensar que la sociedad toca al término de su desquiciamiento y ruina”<sup>9</sup>. La Municipalidad aplaudió el celo del denunciante y a continuación empantanó la denuncia en una maraña de trámites, hasta que De Echave retiró su oficio tres meses después y la denuncia fue archivada<sup>10</sup>.

No faltaban autoridades que trataban de poner coto a estos abusos, pero el problema era estructural<sup>11</sup>. Por cada intento serio de tratar de cambiar ese estado de cosas había decenas de iniciativas que eran simplemente una burla, como la siguiente, promovida durante el régimen de José Pardo. En 1906, el Prefecto de Huancavelica informaba que estaba ejecutando la política sugerida por el Presidente, “poniendo el mayor cuidado en no soliviantar el apocado ánimo de los indígenas con una propaganda cuyos beneficiosos alcances están lejos de comprender. Evitar las reacciones violentas, como usted me lo previene, es medida de previsión y prudencia: siempre los anhelos de libertad, en espíritus no preparados para gozar de ese inestimable bien han producido fatales consecuencias”. La idea salvadora era pedir a los curas y maestros que iniciaran “una propaganda discreta que tienda a desarraigar el concepto de la inferioridad del indio (...). Pláticas adecuadas (...) irán formando *poco a poco*, el carácter del indio y le irán haciendo comprender su dignidad de hombre”<sup>12</sup>.

No faltaron tampoco disposiciones legales dictadas para cautelar los intereses de la población campesina indígena, pero las propias autoridades subalternas estaban completamente comprometidas en la explotación de los indígenas. “Los Gobernadores de esa Provincia, premunidos por su carácter de autoridad, cometen frecuentes abusos con los indígenas exigiéndoles servicios gratuitos tanto de sus personas como de sus animales y arrebatándoles éstos”<sup>13</sup>, comprobaba el Sub Prefecto de Huancavelica en 1905.

La existencia de estas relaciones de opresión y explotación respondía a un problema de fondo, basado en la propia naturaleza del régimen que se creó con la Independencia. La República era una especie de cuadratura del círculo porque el principio sobre el que se basa el orden republicano es que la soberanía reside en el pueblo. Pero el pueblo que otorgaba esta soberanía en un país como el Perú, que venía de la derrota de Túpac Amaru y de una independencia que fue impulsada por un pequeño grupo de criollos que se sentía la encarnación de la nación, excluía a los indígenas, que constituían la inmensa mayoría de la nación. Los indígenas fueron puestos de lado en la nación así constituida y los criollos asumieron por sí y ante sí que no sólo eran los representantes de la nación sino que eran la nación misma. De aquí nacen las grandes paradojas de la historia republicana. En una flagrante contradicción con el ideario democrático liberal que consagraron sucesivas constituciones (las de 1823, 1828, 1834, 1856, 1867), y de los ardientes debates entre liberales y conservadores, las bases sociales, económicas, políticas, culturales e ideológicas reales del nuevo Estado negaban punto por punto los enunciados doctrinarios sobre los cuales fue fundado el Estado Republicano. En el Perú se fundó el Estado allí donde no había nación. Se sentaron así las bases para ese desencuentro, que no ha podido superarse hasta ahora, entre el Estado y la sociedad.

Una anotación final. El poder en las comunidades tradicionales ha funcionado históricamente con una lógica distinta a la de la sociedad nacional. Las autoridades comunales tradicionales son elegidas no de acuerdo al principio de

8 Concejo Municipal de Huancayo (en adelante CMH): Libro de Sesiones Ordinarias del Concejo Provincial de Huancayo 1883-1887. Huancayo, 14 de diciembre de 1884, f. 123.

9 ADC: Oficios del Concejo Provincial del Cuzco, 1883, Legajo 5, ff. 120.

10 Idem, 6 de junio de 1883.

11 ADC: Oficios del Concejo Provincial del Cuzco, 1896, Legajo 53, ff.

12 BN E782: Memoria elevada por el Prefecto de Huancavelica, Artemio Rodríguez Sánchez, al Ministro de Gobierno, Huancavelica, 22 de Junio de 1906.

13 BN: E782: Memoria elevada a la Dirección de Gobierno por el Sub Prefecto de Huancavelica, Pedro Silva, Huancavelica, 6 de julio de 1905.

que cualquier persona puede ser elegida sino en una modalidad que supone desarrollar una especie de carrera política al servicio de la comunidad. Así, para llegar a la cúspide de la pirámide de poder –y prestigio- comunal, un comunero tiene que cumplir previamente funciones en cargos más modestos, ascendiendo progresivamente hacia los cargos de mayor responsabilidad: en Huancavelica ser alguacil, campo etc., antes de llegar a la condición de alcalde-vara. Con frecuencia la existencia

de estos distintos regímenes políticos fue manejado por las comunidades a través de mantener una estructura dual, una de representación hacia la comunidad nacional, representada con frecuencia por los personeros comunales, y la estructura tradicional hacia el interior. El régimen tradicional ha sido profundamente perturbado por el proceso de modernización vivido por la sociedad peruana en la segunda mitad del siglo XX.

## III. Construyendo la representación política

### 1. Los liberales y las vicisitudes del sufragio electoral

A pesar de la aplastante presencia del militarismo, durante los primeros 50 años de la vida independiente en el Perú se intentó construir mecanismos de representación parlamentaria. En la discusión sobre el tipo de sufragio que debía establecerse se confrontaron distintas visiones de lo que debía ser la nación. Fue un período marcado por un ardiente debate entre liberales y conservadores, que no tuvo un gran impacto en la construcción del orden político porque, como bien ha observado Jorge Basadre, los referentes que manejaban los ideólogos peruanos provenían de la experiencia europea y tenían muy poco que ver con qué era realmente el Perú y sus problemas.

Los liberales pensaban, hacia los años 40 y 50 del siglo XIX, que el sufragio universal debía sentar las bases para construir una ciudadanía extendida y sus representantes más consecuentes creían que debía darse voto también a los indios. Intentaron inicialmente construir un frente con los artesanos de Lima pero la experiencia práctica les deparó decepciones que les llevaron a cambiar su punto de vista. Según su evaluación, la violencia que acompañaba a los procesos electorarios limitados era sustituida, allí donde la votación se universalizaba, por la corrupción y por la compra de los votos. De una manera u otra, las elecciones terminaban siendo una fuente de corrupción social y de violencia: “¿qué cosa han sido - escribía Benito Lazo-, casi siempre, entre nosotros, las épocas electorarias, sino momento de angustia, de desorden y de escándalo?”. Según Lazo, esta situación había hecho que las elites limeñas se alejaran de las calles y plazas de la capital del Perú durante los días de votación y que éstas fueran ocupadas por capituleros, caudillos electorales y por los negros, a quienes el escritor y periodista Manuel Atanasio Fuentes consideraba “los más tristes ciudadanos capaces de desacreditar toda institución democrática, degradarla al punto de que los blancos renuncien hasta el título de ciudadanos. ¿Por qué ni un blanco es ni aguador ni chocolatero? Hoy tampoco ningún blanco es elector porque ese es oficio de negros” (Monsalve 2005).

El Club Progresista, a mediados del siglo XIX, constituyó el primer intento de formar una agrupación política compuesta y dirigida mayormente por civiles, y corresponde a lo que Carmen Mc Evoy ha denominado la “segunda generación civilista”. Su influencia a través de la prensa buscaba crear una nación. Su programa político era liberal, basado en la abolición del tributo indígena, el libre mercado y la creación de una escuela de artes y oficios para artesanos.

Un momento importante dentro de este proceso fue la Revolución de 1854, que llevó al poder a Ramón Castilla, luego de la guerra civil que lo enfrentó con José Rufino Echenique. Castilla abolió la esclavitud y el tributo indígena. Estableció, asimismo, una alianza con los liberales gracias a la cual éstos lograron la aprobación de un reglamento electoral que, por vez primera en la historia del Perú independiente, universalizaba el voto, dando el derecho al sufragio directo a todos los varones nacidos en el territorio peruano casados o mayores de 21 años. Aunque la mujer estaba excluida del voto (como en todo el mundo; pasaría exactamente un siglo antes de que se les concediera ese derecho) se trataba de una medida muy avanzada. Los representantes de la Convención Nacional de 1855, que un año después elaboró la constitución más liberal del siglo XIX, fueron elegidos bajo este reglamento. Pero no todos estaban de acuerdo con democratizar las elecciones. Los conservadores intentaron limitar el voto a los alfabetos, como una manera de excluir a la población indígena, mientras que para los liberales la defensa del sufragio masculino directo y universal era un importante elemento de cohesión ideológica y política. El liberal Santiago Távara defendió el derecho de los indígenas al voto. Para él, la capacidad de elegir era fruto de la experiencia política y no de las lecturas. El sufragio debía ser un vehículo de cohesión entre los habitantes del Perú y por ello resultaba fundamental la inclusión de los indígenas.

Podría pensarse que los liberales eran pro indigenistas, pero en realidad la visión que ellos tenían de los indígenas y los negros no era mucho más positiva que la de los conservadores. En los discursos de Távara los indígenas son calificados como “desgraciados” y “raza embrutecida”. Sin embargo, a diferencia de los conservadores, los

liberales atribuían el “atraso” de los indígenas no a sus taras biológicas sino a que éstos no habían tenido una participación activa en la vida política. El sufragio debía ser una escuela de ciudadanía y un elemento “redentor” de los sectores subalternos.

En los hechos, no era a los indígenas sino a los artesanos a quienes los liberales aspiraban a transformar en perfectos ciudadanos republicanos. “Era supuestamente con ellos con quienes debía iniciarse el “proceso civilizador” que luego se extendería a los sectores populares urbanos y a las comunidades campesinas” (Monsalve 2005). Existía, sin embargo, un problema para que los liberales pudieran establecer una alianza efectiva con los artesanos: era su agresivo discurso liberal en contra de los gremios y a favor del libre comercio. Los artesanos querían un Estado protector, que prohibiese la importación de aquellos artículos que eran producidos en el país, mientras que los liberales estaban por la apertura total del mercado nacional a las importaciones. El resultado fue el distanciamiento entre ambos grupos. De hecho, la primera gran movilización de los artesanos se produjo en 1858 y, consistió en atacar barcos en el Callao para arrojar al mar las puertas y ventanas que la oligarquía limeña, de donde provenían los dirigentes más importantes del liberalismo, importaba para sus casas.

Para fines de la década del cincuenta del siglo XIX, los liberales habían abandonado sus veleidades democratizantes y habían dejado de estar interesados en el sufragio como mecanismo de integración nacional, o como escuela de ciudadanía. No se opusieron, ni siquiera de manera retórica, al restablecimiento del sufragio indirecto en la constitución de 1860, que volvió a colocar los colegios electorales como mecanismo de elección y limitó el derecho al voto sólo a los varones mayores de 21 años que pagaran impuestos, fueran jefes de taller, poseyeran alguna propiedad inmueble o supieran leer y escribir. La decisión sobre quienes debían gobernar el país volvía a reservarse a la pequeña minoría de siempre, mientras las mayorías eran excluidas hasta de la formalidad del voto. Para cuando los liberales llegaron al poder en 1872 con José Pardo no les interesaba más extender el sufragio y por el contrario buscaron limitar el acceso de los sectores populares al poder. Esto incrementó la violencia electoral y generó múltiples actos de corrupción política. Sin embargo, en adelante los liberales no tuvieron interés por defender el sufragio directo y universal y concentraron

más bien sus esfuerzos en la elaboración de censos y registros cívicos que buscaban reducir, y no ampliar, el número de votantes (Monsalve 2005).

Hasta 1896, el proceso de sufragio comenzaba por la formación del registro, tarea entregada, por lo general, a las autoridades edilicias y, en pocos casos, a las autoridades políticas o a juntas compuestas por funcionarios municipales, políticos y judiciales de la localidad. Esas juntas estuvieron constantemente dominadas por los intereses locales, regionales o capitalinos. Era habitual falsificar listas de ciudadanos, incluyendo individuos muertos e incapaces, y eliminando del registro a personas que tenían expedito su derecho. La elección propiamente tal tenía un ritual, que combinaba la política y la religión:

“los ciudadanos con el derecho a votar, luego de oír una misa del Espíritu Santo, elegían a los miembros de cada una de dichas mesas en plena plaza pública. Se efectuaban dos elecciones: una preliminar en relación con la mesa y estos luego elegirían a los candidatos para senadores, diputados y presidente de la República. Muchas veces degeneraron en combates pues asaltaban las mesas, se enfrentaban los adversarios y luego se manipulaban las ánforas. (...) luego se formaba en la capital de provincia el Colegio Electoral Provincial (autoridad autónoma) y entre sus miembros se calificaban unos a otros. Luego nombraban una mesa directiva. Ante ella, los electores elegían a los senadores, diputados y presidente de la República” (Basadre 1980).

La única entidad que vigilaba estos actos era el Congreso mismo previamente organizado en Juntas Preparatorias. Las Cámaras Legislativas eran las únicas instancias competentes para resolver sobre la validez o nulidad de las elecciones y para calificar a sus respectivos miembros. En 1896 se pretendió efectuar una reforma en el régimen de sufragio. Se suprimió la “toma de las mesas” y la autocalificación parlamentaria y se otorgó derecho de sufragio únicamente a los peruanos mayores de 21 años o a los casados que no hubieran cumplido esa edad pero que supieran leer y escribir. En toda la anterior historia del sufragio, los analfabetos habían votado nominalmente (Basadre 1980).

## 2. La reacción conservadora

Los conservadores tuvieron mayor fortuna, porque expresaban mejor la real naturaleza del poder que había instaurado la República. Su más destacado representante fue el sacerdote y educador Bartolomé Herrera. Este tuvo un destacado rol en la sociedad de mediados del siglo XIX. Una de sus intervenciones que mayor influencia alcanzó, provocando una polémica que tuvo una gran resonancia, fue hecha desde el púlpito. En su Sermón del 28 de julio de 1846 en la Catedral de Lima, en el *Te-Deum* que conmemoraba el 25to. Aniversario de la Emancipación, Herrera denunció “los errores impíos y antisociales que difundió la Revolución Francesa” y que habían inspirado mucho del fervor revolucionario peruano. Llenó de alabanzas a España, a la que calificó de “potencia en que brillaba en todo su esplendor la fe de Cristo”, sosteniendo la tesis de que Dios había enviado España a América para que nos formase como Nación. “Así como Dios había colocado tantos pueblos bajo la autoridad de los romanos, para facilitar la propagación del Evangelio colocó a los americanos bajo la de España, para que el Evangelio llegara puro a ellos y se arraigara en su suelo”. Para él, la Emancipación no era sino la reacción del hijo que, terminada su gestación, nacía a la vida independiente; pero que no podía ni debía olvidar a la Madre Patria que le había dado la vida. La independencia venía a ser algo así como un paréntesis dentro del proceso de formación de una sociedad de carácter católico, monárquico y corporativo, eminentemente conservadora.

El pensamiento político de Bartolomé Herrera se fundamenta en una visión particular de lo que es la naturaleza, el hombre, y las relaciones entre ambos. Para él, el origen de la soberanía reside en la naturaleza, que a su vez depende de la voluntad divina: “Dios no da autoridad a un hombre en particular, a un determinado Rey, pero ha creado una naturaleza en la que los individuos son desiguales, en la que unos tienen más capacidades que otros; y son éstos más dotados por la naturaleza —por Dios, en última instancia— quienes tienen el derecho divino de gobernar”. La monarquía tradicional se encuentra así sustituida en su visión por una aristocracia del saber; una elite de la inteligencia. Herrera es tajante en este sentido: «Aunque repugne a las preocupaciones difundidas por los exagerados escritores del último siglo, es indudable que unos hombres han nacido para mandar y otros para obedecer ... el pueblo, esto es, la suma de los individuos de toda

edad y condición, *no tiene la capacidad ni el derecho de hacer las leyes* ... El derecho de dictar las leyes pertenece a los más inteligentes, a la aristocracia del saber, creada por la naturaleza». De esa manera se da una fundamentación de tinte racionalista a la estructura social colonial, que garantiza que el poder esté siempre en manos de la clase dominante, de donde provienen «los inteligentes»; esto es, los que tienen las posibilidades de cultivar sus cualidades intelectuales. Este razonamiento, con una fundamentación ya no providencialista, como en Herrera, sino positivista y racista “científica”, sería vuelto a enunciarse al iniciarse el siglo XX por Francisco García Calderón.

Herrera rechaza tanto la monarquía absolutista cuanto la democracia: «el hombre no es esclavo ni de un rey ni de un pueblo: luego son igualmente falsos los dos sistemas destructores de la justicia y de la libertad». El papel que le corresponde al pueblo se limita a consentir que lo manden, y Herrera precisa que «consentir no es delegar», porque la delegación se ve como origen de la soberanía y ésta no tiene su fuente en la voluntad popular sino en la voluntad de Dios. “No puede hablarse de una voluntad autónoma que crea libremente obligaciones a través de los pactos que realiza y que no se encuentra sujeta sino a sí misma. No es la voluntad la que crea obligaciones (dice Herrera) sino Dios. Por consiguiente, si el pacto es contra la ley divina, no obliga; y si es sobre materia indiferente desde el punto de vista de la ley divina, nadie se siente obligado. Y si el pacto es sobre aquello que la propia ley divina manda, no es el pacto quien crea la obligación sino dicha ley divina” (Trazegnies). El consentimiento del pueblo se expresa básicamente por la obediencia y por eso no necesariamente tiene que manifestarse en votación y elecciones. No son los llamados a obedecer quienes van a «crear» la autoridad mediante su voto, puesto que la autoridad es designada por la naturaleza al otorgar a ciertos individuos mayor capacidad; y esta designación, que en última instancia depende de Dios, se confirma meramente por el hecho de que todos la aceptan y obedecen.

La concepción de Bartolomé Herrera de la sociedad es corporativa. La sociedad es una especie de gran cuerpo biológico donde cada miembro cumple una función determinada y tiene que existir una cabeza que se imponga sobre los demás órganos para evitar que se perturbe el equilibrio que definen las jerarquías establecidas por la naturaleza: “la igualdad . . . en su sentido ordinario es una injusticia». No existe la libre iniciativa, puesto que el

margen de acción de cada uno debe darse dentro de los límites que aseguren el equilibrio de la sociedad como un todo:

«La sociedad permanente que llamamos Nación tiene, como el individuo, su destino señalado por Dios: para alcanzarlo necesita que se conserve la paz de sus miembros que es como su salud; i que sus facultades se ejerzan ordenadamente y desplieguen toda su energía, lo cual es como su industria. Ni esta salud puede conservarse, ni esta industria nacional ejercerse sin una autoridad a quien deban todos obediencia».

El proyecto de Constitución que Herrera redactó para la Asamblea Constituyente de 1860 resume su visión conservadora de la realidad. Allí proponía la restauración de los diezmos eclesiásticos, los fueros personales, los bienes de manos muertas y apartaba de la ciudadanía a los vagos, los militares y policías, los jornaleros y los sirvientes. Según Basadre, se trató del mayor esfuerzo constitucional hecho desde la perspectiva conservadora en el país. La Constitución que se aprobó fue conservadora, pero la propuesta de Herrera era tan reaccionaria que fue rechazada.

El pensamiento de Herrera fue muy influyente entre los intelectuales de la fracción criolla dominante. Sus posiciones expresaban en buena medida lo que era el sentido común oligárquico, aunque su formulación providencialista y apenas disimuladamente monárquica hacía difícil defenderlas abiertamente. Pero a fines del siglo XIX sus tesis pudieron revestirse con una argumentación “moderna” gracias al aporte del positivismo y el evolucionismo. El darwinismo social ingresó con gran éxito en la elaboración de los intelectuales oligárquicos y brindó una sustentación laica a la convicción de que los indios eran inferiores “por naturaleza”. De la mano de la escuela criminalística italiana, de Cesare Lombroso y, sobre todo, de Enrique Fermi, estas tesis permearon inclusive la elaboración de los intelectuales indigenistas de las primeras décadas del siglo XX, en su mayoría abogados formados en esta escuela que tenían una visión criminalizada del indio (Poole). El prognatismo, los labios gruesos y la frente estrecha del fenotipo indígena encajaba bien con el “tipo criminal” descrito por los teóricos italianos. Los relatos de Enrique López Albújar recogidos en *Cuentos andinos* reflejan bien esta actitud.

### 3. Una clase en apuros. El civilismo al poder

La oligarquía no se mostró interesada en participar activamente en política mientras sus intereses no fueron afectados. En realidad, consideraba a la política un quehacer subalterno y le era más cómodo cooptar a los militares que se sucedían en el poder, mientras se le dejara las manos libres para atender sus negocios, vinculados con la consignación del guano, la más importante fuente de riqueza del país.

Jorge Basadre, reflexionando acerca de las condiciones necesarias para que el Perú pueda realizarse, consideraba fundamental el problema del liderazgo: “Si un país quiere desempeñar una función activa en el mundo, necesita algo más que una masa, a pesar que este suministra la base telúrica, la unidad histórica, el complejo sociológico, la estructura económica, la materia prima humana que son los cimientos de un país. Necesita mando”. El mando puede provenir de la aristocracia de sangre, como sucede en las sociedades tradicionales, o de los caudillos improvisados, en las épocas más revueltas. Pero siempre es necesario el liderazgo: “democracia no quiere decir que nadie gobierne, sino que el pueblo escoge a sus propios dirigentes por medio del sufragio, para un tiempo corto y con poderes limitados. Las grandes democracias anglosajonas han inventado y popularizado una palabra que expresa mejor este concepto: “leadership” (...) Su diferencia con la concepción totalitaria del mando está en el modo de cómo surge, sus alcances, extensión o duración” (Basadre 1968). Para el gran historiador de la República el Perú no ha tenido elites sino oligarquías, y allí recae una de las responsabilidades fundamentales de las clases dominantes peruanas en nuestros problemas no resueltos: “Se ha hablado mucho de la rebelión de las masas: olvídense con frecuencia el fenómeno de la desertión de las elites” (Basadre 1968).

La actitud de la oligarquía guanera cambió bruscamente cuando en 1869 Nicolás de Piérola, nombrado Ministro de Hacienda del general Balta, les arrebató la consignación del guano, para entregársela al comerciante francés Auguste Dreyffus. Esto amenazaba mortalmente los intereses oligárquicos y en la década de 1860 se incrementaron los llamados a las elites para participar tanto en la vida asociativa cuanto en la política. En un artículo publicado en 1863 en la Revista de Lima, Francisco Laso se quejaba

duramente del ausentismo de las elites en los procesos electorales:

“[¿] Pero, durante las elecciones que es lo que hace esa gente pulcra [...], esa gente que se llama de orden, de importancia y de juicio? —Da tristeza decirlo— los hombres de orden y de juicio se agazapan y se esconden como liebres. Solo cuando el drama concluye salen de sus madrigueras [...] para levantar los hombros y sonreír con desprecio, si el presidente electo [...] no tiene la “sangre azul de ultramar”, a quien llaman el “chino”, el “mulato”, el “cholo” y el “indio”. Verdad es que la crítica hacia el jefe de estado siempre ha sido distante de ser muy ofensiva, puesto que la gente de alto conturbo, cuando se ofrece, cala sus albos guantes (...) empuña su mejor bastón y se dirige complaciente a palacio, para inclinar su rostro amable ante los pies del “mulato” o del “cholo” que ocupa el primer puesto” (Monsalve 2005).

Era normal que militares provenientes de grupos sociales subalternos, distintos de la oligarquía, mayormente mestizos, llegaran al poder, pero entonces ésta los rodeaba y los cooptaba (sin dejar por eso de murmurar de ellos y de burlarse a sus espaldas), de tal manera de asegurar sus intereses<sup>14</sup>.

La participación de la oligarquía en la política se concretó en la formación del Partido Civil, el primer partido de la historia republicana, que asumió la defensa de sus intereses buscando dotar, finalmente, a la plutocracia limeña de una representación política propia<sup>15</sup>. Se trató del primer y virtualmente el único régimen civil del siglo XIX y tuvo que afrontar la gran crisis económica que obligó finalmente a declarar al país en bancarota en 1876. Apenas tres años después el Perú se vio envuelto en la Guerra del Pacífico. La catástrofe que este conflicto significó para el país abrió el camino al segundo militarismo: el de los caudillos de la guerra. Andrés Avelino Cáceres tuvo que ser expulsado del poder a través de una guerra civil en 1895 y así Nicolás de Piérola, el segundo gobernante civil del siglo XIX, llegó al poder a través de las armas.

La guerra con Chile es importante desde otro punto de

vista. La reflexión sobre las causas del desastre llevó a la primera crítica orgánica del orden social creado después de la independencia. En el Discurso del Politeama, de 1888, Manuel González Prada sentó las bases de la crítica al orden oligárquico que se repetiría a lo largo del siglo XX: “No forman el verdadero Perú las agrupaciones de criollos i extranjeros que habitan la faja de tierra situada entre el Pacífico i los Andes; la nación está formada por las muchedumbres de indios diseminadas en la banda oriental de la cordillera” (González Prada 1966: 51). González Prada ponía el dedo en la llaga con relación a la inautenticidad de una nación que excluía a la gran mayoría de los peruanos. Para él, el problema medular de la organización republicana se encontraba en la radical distancia existente entre los postulados democráticos del ideario de los fundadores de la República y la realidad social peruana concreta. En su célebre ensayo “Nuestros indios” (1903) calificó de gran mentira una “república democrática... en que dos o tres millones de individuos viven fuera de la ley”. En este mismo período se gestó el indigenismo como corriente de reflexión social, artística y política. Clorinda Matto de Turner, la creadora del indigenismo literario, fue apadrinada por González Prada. Pero la exclusión de la población indígena del voto se mantuvo virtualmente hasta 1979, en que finalmente la Constitución aprobada ese año decidió otorgar el voto a los analfabetos.

Jorge Basadre ha afirmado que el hecho decisivo en la historia peruana del siglo XX ha sido el descubrimiento del indio. Manuel González Prada fue el primero en señalar que el problema del indio era ante todo económico y social y Mariátegui y Haya de la Torre afirmaron en la década del veinte que no había solución posible al problema del indio si no se solucionaba el problema de la tierra. Radicales y conservadores coincidían en que el problema fundamental que debía afrontarse era “incorporar al indio a la Nación”, aunque sus propuestas divergían.

Al inicio de su régimen, Augusto B. Leguía ejerció un indigenismo oficial, promulgando en 1920 una legislación que reconoció a las comunidades indígenas, dándoles armas para defenderse frente a la agresión del latifundismo. Esto fue consecuencia de la influencia de algunos destacados indigenistas que apoyaban al régimen, como Hildebrando

14 No faltaron tensiones, como la que se generó un siglo después, cuando en los años 50 la Dirigencia del Club Nacional le negó el ingreso al dictador Manuel A. Odría, por juzgar que su aspecto de mestizo no iba con la categoría de la institución.

15 Carmen Mc Evoy (1994) rechaza la tesis, sostenida por Jorge Basadre y Heraclio Bonilla, entre otros, de que fue la pérdida del control del guano lo que obligó a la oligarquía a organizarse políticamente. Pero para rebatir esta afirmación se limita a citar discursos de Manuel Pardo en que éste invoca los altos intereses de la nación. Obviamente, rechazar una proposición de esta naturaleza, requiere una fundamentación más sólida que remitirse a qué dice un político sobre sí mismo.

Castro Pozo y José Antonio Encinas. Al mismo tiempo, consagró la condición de no-ciudadanos de los indígenas, a través de una legislación tutelar que en los hechos los colocaba en una condición de menores de edad. José Carlos Mariátegui trató de ganar a los indigenistas al proyecto socialista que construía abriéndoles las páginas de la revista *Amauta*, pues estaba convencido de que la cuestión indígena era capital para cualquier proyecto de transformación revolucionaria de la sociedad. La expansión del indigenismo tuvo como telón de fondo la gran movilización indígena que sacudió la sierra peruana a partir de la segunda década del presente siglo y que alcanzó su punto más elevado entre los años 1919 y 1924, como respuesta a la gran expansión de los latifundios a costa de las tierras de las comunidades. No hubo, sin embargo, relación entre ambos procesos. Favorecieron también la expansión del indigenismo las reivindicaciones anticentralistas y regionalistas, de la sierra frente a la costa (Rénique 1991).

Luego de la derrota en la guerra con Chile, con la pérdida del guano y del salitre, se cerraron las posibilidades de que la oligarquía pudiera emprender un proyecto de desarrollo capitalista autónomo. Los capitalistas peruanos terminaron limitándose a la condición de socios menores de las empresas imperialistas, tratando de construir un orden social autoritario que mantuviera a los sectores populares apartados del poder. El período que va entre 1895, el año del ascenso de Nicolás de Piérola al poder, y 1919, en que Augusto B. Leguía asumió la presidencia de la República a través de un golpe (a pesar de haber sido elegido democráticamente) es excepcional en la historia política del Perú, porque durante algo más de dos décadas se sucedieron gobiernos civiles, con la sola

interrupción del golpe militar contra Augusto Billinghurst, entre 1914 y 1916. A este período Jorge Basadre lo ha denominado la “República Aristocrática”, y estuvo dominado por el optimismo de una oligarquía que quería modernizar el país sin tocar las estructuras coloniales de dominación interna. Pero por debajo del optimismo de los intelectuales oligárquicos empezaban a producirse cambios que someterían a prueba el excluyente orden social vigente.

Al iniciarse el siglo XX, el poder oligárquico se había establecido firmemente. Los indios seguían apartados del poder, lo mismo que las mujeres. El país era gobernado por una oligarquía cuya base de poder era la propiedad de la tierra, que controlaba también las finanzas, e impulsaba un proceso de industrialización limitado, sobre todo en industria ligera; textiles y alimentos, principalmente. Esta sería la base para la emergencia de un proletariado que durante las dos primeras décadas del siglo XX desarrolló un notable trabajo de organización política y gremial. Este esfuerzo culminó en 1919 con un paro nacional que obligó al gobierno a conceder la jornada de las 8 horas a los trabajadores. En buena medida predominaban los artesanos entre los trabajadores y su orientación política era anarquista, primero, y anarco sindicalista, después. La prosperidad permitió una cierta expansión de las clases medias y éstas ingresaron a la acción política a través de la lucha por la Reforma Universitaria, que en el Perú tenía como objetivo romper el monopolio ideológico que la oligarquía había impuesto en las universidades. Esta sería la base para la emergencia de los partidos populares de masas, que cambiarían radicalmente el sistema político peruano.

## IV. La recusación del poder oligárquico

### 1. Gamonales e indios. Señores y siervos

En la sierra el gamonalismo estaba firmemente establecido y la violencia y la servidumbre favorecieron la expansión terrateniente sobre las tierras del campesinado. Los grupos de poder local serrano utilizaban el poder estatal en su propio beneficio y la oligarquía costeña consentía esta privatización del poder porque, dada la debilidad del Estado central, era conveniente para ella que los gamonales encuadraran a la población indígena, manteniendo el orden utilizando la violencia. Cuando había elecciones los gamonales solían recurrir a movilizar a sus indios para tomar las mesas electorales y apropiarse de las ánforas para imponer a sus candidatos. Era también habitual hacer votar a “sus” indios por sus patrocinados.

El racismo antiindígena tendía puentes entre oligarcas y gamonales. Aún en 1901 Manuel Candamo, presidente del Senado, y presidente de la República dos años después, afirmaba que los problemas del país residían no en las leyes sino en los hombres, y que se solucionarían con el tiempo, “el cruzamiento de razas” y el cambio de carácter de los peruanos (Basadre 1983, VIII: 102).

Las ideas racistas tuvieron su expresión más orgánica durante la República Aristocrática (1895 – 1919) en la obra de Francisco García Calderón. Apoyándose en las obras de Gobineau y, sobre todo, en los estudios del sociólogo Gustave Le Bon, García Calderón, elaboró un esbozo histórico en el cual las razas y su mezcla se constituían en un factor decisivo para explicar la naturaleza del continente americano, del país y sus problemas, y la forma de solucionarlos. Para García Calderón, la combinación de las condiciones históricas y naturales hicieron de los indígenas una raza inferior, y la única posibilidad para asegurar la viabilidad del país como nación era el dominio de las razas superiores sobre las inferiores, lo cual exigía una agresiva política de inmigración, que restableciera el equilibrio racial: “En Sudamérica, la civilización depende de la dominación numérica de los conquistadores españoles, del triunfo del hombre blanco sobre el mulato, el negro y el indio. Una fuerte inmigración puede restablecer el desequilibrio de las razas americanas» (García Calderón 2001). Su

propuesta política era autoritaria y consistía esencialmente en apartar al pueblo del poder y dar el gobierno del país a una aristocracia de la inteligencia.

Para la elite criolla y quienes compartían su visión del mundo la condición para construir la nación era la desaparición de los indios: para unos su exterminio puro y simple -la “vía inglesa”-, o la inmigración de individuos de “razas vigorosas”, que permitieran superar las taras biológicas de los indígenas a través del mestizaje biológico, para otros. La “redención” del indio pasaba por eliminarlo, física o culturalmente; el etnocidio físico o el etnocidio cultural. Este es un sentido común que ha tenido una enorme fuerza en el país. En cierta manera, este programa se ha realizado, si se observa la continua reducción del peso de la fracción definida como “india” que se ha producido a lo largo del siglo XX. A inicios del siglo Manuel González Prada consideraba que los indios constituían las nueve décimas partes de la población. Hacia fines de la década del veinte los intelectuales de la Generación del Centenario creían que representaban las cuatro quintas partes, como lo sostiene Mariátegui en numerosos textos. En la década de los cuarenta, de acuerdo al censo nacional, eran algo menos de la mitad de la población. Actualmente, de manera asaz impresionista -pues ya nadie puede definir con precisión qué es un indio- se considera que constituyen la tercera, la cuarta o la quinta parte. Esto es consecuencia no de un mestizaje biológico generalizado sino de los cambios demográficos que ha experimentado el país como consecuencia de la crisis del agro y las grandes migraciones de mediados del siglo XX: el incremento del peso de la costa, a expensas de la sierra, y de las ciudades, a costa del campo. De los 6.2 millones de habitantes que había en 1940, 35.5% eran población urbana y el 64.5% población rural. Para 1993 se pasó a 22.2 millones de habitantes, y los porcentajes de población urbana y rural fueron de 70.4% y 29.6%, respectivamente: el Perú es ya un país eminentemente urbano. Por otra parte, cambió fuertemente la relación entre las regiones naturales durante el mismo período. La población de la costa pasó de 24% a 52.2%; la de la sierra del 63% al 35.8% y la de la selva del 13% al 12%: ésta última ha disminuido ligeramente su peso relativo en el país, la sierra ha reducido drásticamente el suyo,

mientras que la costa lo ha elevado a más del doble. Habitualmente se asocia la condición de indio a la de poblador serrano, rural y campesino. La reducción del peso relativo de estos sectores se lee como una reducción del peso de lo indígena. En el imaginario de los peruanos, el Perú ha pasado en el último medio siglo de ser un país eminentemente rural, serrano e indígena, a ser un país costeño, urbano y mestizo.

## 2. La Generación del Centenario y la emergencia de los partidos modernos

El cuestionamiento de la sociedad oligárquica alcanzó su más alta expresión en los años veinte, durante el régimen de Augusto B. Leguía, en la crítica de la Generación del Centenario. A ella se debe la constitución de los dos movimientos políticos que mayor influencia han tenido en durante el siglo XX: el Partido Aprista de Víctor Raúl Haya de la Torre y el Partido Socialista fundado por José Carlos Mariátegui. Haya y Mariátegui eran opositores frontales del orden oligárquico y del imperialismo, creían que era necesaria una revolución social y que los trabajadores debían conducir el país. Pero había entre ambos discrepancias sustantivas en sus programas revolucionarios. Haya consideraba que el capitalismo era necesario para el desarrollo del Perú. El imperialismo tenía, junto a su lado negativo, opresor y explotador, un aspecto positivo, pues traía el progreso y los capitales que el país necesitaba; si en los países desarrollados era la última fase del capitalismo, en países como el Perú debía ser su primera fase. El «Estado antiimperialista» (cuyos pilares eran la empresa privada, el capitalismo estatal y el cooperativismo) debía negociar desde posiciones de fuerza, recuperando los aspectos positivos del imperialismo y neutralizando los negativos. Este Estado debía estar dirigido por las clases medias, más numerosas que el proletariado y más instruidas que el campesinado. Mariátegui creía, en cambio, que el imperialismo, al mismo tiempo que propiciaba el crecimiento y el progreso en los países centrales, tenía que ocasionar el atraso y la miseria en los de la periferia. La liberación nacional no era posible dentro del orden capitalista: a la consigna aprista de «somos revolucionarios porque somos antiimperialistas», Mariátegui le opuso la de «somos antiimperialistas porque somos revolucionarios». Para él,

siendo necesario unir a las diversas clases explotadas, era el proletariado la que debía encabezar el frente popular, porque, a pesar de su escaso número, era la única en condiciones de desarrollar una posición antiimperialista consecuente. Para Mariátegui, el campesinado no era sólo un contingente de trabajadores con demandas económicas, sino un sector social fundamental, no sólo por ser el mayoritario en el país sino porque tenía una identidad cultural que lo diferenciaba, que tenía un conjunto de reivindicaciones anticoloniales con un alto contenido revolucionario, que había mantenido con tenacidad los rasgos colectivistas del ayllu y constituía una base fundamental para la edificación del socialismo peruano.

El debate entre Haya y Mariátegui se desarrolló con creciente aspereza luego de que el primero conformara el APRA como un partido en 1928 y decidiera lanzar su candidatura a la presidencia. La polémica se interrumpió con la prematura muerte de Mariátegui, en abril de 1930, cuando apenas tenía 35 años de edad. Un mes después su sucesor, Eudocio Ravínez, convirtió el Partido Socialista en el Partido Comunista. En la fase de profunda agitación de inicios de los treinta, apristas y comunistas se enfrentaron entre sí con tanto encarnizamiento como contra los enemigos del pueblo. Así se produjo la irrupción de las masas organizadas por primera vez en la historia peruana, en un momento de grandes convulsiones planetarias: la crisis del capitalismo de 1929, el ascenso del fascismo, la Segunda Guerra Mundial, la devastación de Europa y la aparición del orden mundial bipolar de la guerra fría.

Augusto B. Leguía fue derrocado en 1930 y su caída abrió una etapa de intensa agitación. La candidatura de Haya de la Torre al poder se enfrentó a la de Sánchez Cerro, que gozaba de gran popularidad por haber depuesto al creador de la «Patria Nueva». Las elecciones fueron ganadas por Sánchez Cerro por un estrecho margen pero Haya no aceptó ese resultado y se declaró «Presidente moral» del Perú. En opinión de Jorge Basadre, que participó en la elaboración del estatuto electoral, que consagró el voto secreto por primera vez, se trató de una de las elecciones más limpias de la historia política del Perú. El enfrentamiento prosiguió en distintos terrenos, deviniendo en una guerra civil que culminó en el asesinato de Sánchez Cerro por un militante aprista. La oligarquía colocó entonces en el poder al mariscal Oscar R. Benavides, el mismo que derrocó a Billinghurst en 1914, e impuso su dominio por la fuerza.

La Generación del Centenario destruyó la hegemonía ideológica de la oligarquía. El Partido Civil entró en receso en 1919, cuando ascendió Leguía al poder, y luego de la caída del dictador no pudo recomponerse. El país había cambiado profundamente para la década del treinta y los intelectuales oligárquicos no lo comprendían. Derrotados en el terreno de las ideas, algunos de sus más importantes ideólogos, como José de la Riva Agüero, abrazaron el fascismo. Para Riva Agüero, el fascismo no era solamente una valla contra el ascenso popular; sino una insurrección contra dos siglos de historia, la modernidad y los ideales democráticos de la Revolución Francesa: «El Estado Fascista es ético, católico (...), totalitario e imperial. Es la resurrección adecuada del Antiguo Régimen, la triunfante conculcación de 1789 (...). Mucho de esto he contemplado y admirado, en obra o en proyecto; y me convencí de que era el Fascismo el más propicio ambiente para el auge de la civilización en los países latinos. Igual convicción se dilata en los más abonados representantes de las nuevas generaciones del Perú” (López Soria 1981).

En el período que se abrió con el derrocamiento de Leguía, el Perú cambió cinco veces de presidente en tres años, vivió una guerra civil y los oligarcas sólo pudieron sostener su orden recurriendo a gobiernos autoritarios, lo que Jorge Basadre ha llamado el *tercer militarismo*. El pacto entre la oligarquía y los militares fue sellado luego de la masacre de más de un centenar de soldados y oficiales en el cuartel O'Donovan de Trujillo y del fusilamiento, en represalia, de millares de apristas frente a los muros de Chan Chan, en 1932. El APRA y el Partido Comunista fueron proscritos y durante los siguientes treinta años el poder oligárquico se sostuvo principalmente en base a la violencia, aunque recurriendo eventualmente a elecciones poco representativas.

### 3. El ocaso de la oligarquía

Para los años cuarenta el agro peruano había entrado en una grave crisis. Con algo más de seis millones de habitantes, de los cuales cuatro vivían en el campo, la tierra existente era cada vez más insuficiente para una población en expansión que dependía de las actividades agropecuarias. La baja productividad de las explotaciones tradicionales, por otra parte, agravaba la situación. Esto

motivó fuertes presiones sobre el orden terrateniente, que se expresaron a través de la migración y las “invasiones”. A partir de la segunda mitad de la década empezaron a surgir las *barriadas* alrededor de las ciudades más importantes del país, como consecuencia de grandes migraciones de peruanos que abandonaban el campo para buscar nuevas oportunidades en las ciudades. El gobierno del general Odría (1948-1956) tuvo que hacer frente a las demandas que este vasto movimiento de nuevos pobladores urbanos. Una coyuntura excepcional de buenos precios, especialmente durante la guerra de Corea, permitió a Odría aliviar la presión de los sectores migrantes por empleo y servicios públicos básicos. Ganó así una significativa clientela popular, con la que neutralizó al APRA y el Partido Comunista, que, incapaces de derrocar al régimen, conspiraban desde la clandestinidad. El gobierno de Odría aprovechó la bonanza exportadora y amplió la seguridad social, otorgó el salario dominical, construyó las grandes unidades escolares y buscó ejercer un patronazgo sobre los sectores migrantes.

Los grandes cambios que el Perú de mediados de siglo estaba experimentando crearon nuevos contingentes sociales que exigían participación política. La gran migración cambiaba el rostro del país. A lo largo de la segunda mitad del cincuenta y los primeros años de la década siguiente las tomas de tierras en el campo y la ciudad remecieron el orden oligárquico. Los sectores medios emergentes, formados como consecuencia de la expansión del Estado, presionaban por reformas, mientras los trabajadores urbanos demandaban mejores condiciones de vida. La presión de las organizaciones políticas que actuaban en la clandestinidad, de los sectores medios emergentes, de la clase obrera, formada alrededor de la sustitución de importaciones y la política estatal de obras públicas, de la propia oligarquía que aspiraba a controlar el poder y que resentía la autonomía del dictador al que había contribuido a poner en el poder, crearon una situación potencialmente explosiva. Las presiones por la democratización del país se hacían cada vez más masivas. Luego de violentas movilizaciones en Arequipa y Huancayo, Odría se vio obligado a negociar una salida política, convocando a elecciones generales en 1956.

Para las elecciones del 56, todas las fuerzas políticas reconocían la necesidad de integrar al APRA, el partido más importante del país, a cualquier negociación. El candidato oficialista, Hernando de Lavalle, representante de

la alianza oligárquico-imperialista, ofreció a los apristas el retorno a la legalidad, pero Manuel Prado Ugarteche, el representante de la fracción «nacional» de la oligarquía, les ofreció el cogobierno. Prado llegó al poder con el apoyo del APRA. Surgió así la alianza política conocida como la «convivencia». En las elecciones de 1956 aparecieron nuevos partidos: Acción Popular, la Democracia Cristiana, el Movimiento Social Progresista, organizaciones formadas por profesionales, que expresaban los intereses de las clases medias en expansión. Todos los sectores de la sociedad peruana, con excepción de la oligarquía, demandaban cambios.

La alianza concertada entre Haya de la Torre y Manuel Prado Ugarteche no fue una simple maniobra oportunista sino el resultado de cambios trascendentales en la línea del partido aprista. A mediados de los cincuenta se produjo un viraje ideológico fundamental, cuando Haya de la Torre adscribió una nueva línea que denominó “Interamericanismo democrático sin imperio”. En 1963, el APRA se alió no sólo con el Movimiento Democrático Peruano de Manuel Prado Ugarteche sino también con la Unión Nacional Odríista del ex dictador Manuel A. Odría, quien una década antes masacrara a los apristas y que representaba a la fracción terrateniente de la oligarquía. Surgió así “la superconvivencia”, un régimen que cerró a lo largo de la década del sesenta el camino a las transformaciones que el país reclamaba. Este viraje provocó la renuncia de sectores radicales del aprismo, que crearon el APRA Rebelde, en 1959. Poco después, y bajo la influencia de la revolución cubana, esta organización se convirtió en el Movimiento de Izquierda Revolucionaria MIR, que organizó en 1965 un alzamiento guerrillero contra el régimen del arquitecto Belaúnde, con el propósito de realizar las transformaciones que el país necesitaba. Este giro inesperado provocó otro irónico viraje en la historia peruana. La fuerza armada, que tradicionalmente había sido el principal sostén del orden oligárquico (“perro guardián de la oligarquía”, la llamó el general Velasco Alvarado en un célebre discurso) decidió realizar la revolución antioligárquica a la que el APRA había renunciado y que Fernando Belaúnde se había mostrado incapaz de hacer. Mientras el más importante partido antioligárquico se convertía en defensor de la oligarquía, la fuerza armada se preparaba para realizar la revolución antioligárquica. La consecuencia sería una revolución hecha desde arriba, por militares que desconfiaban de la movilización popular autónoma, que desmanteló el poder económico y político de la oligarquía pero dejó intacto su poder simbólico.

Un hecho importante fue la explosión educativa que vivió el país a partir de la década del sesenta, que catalizó las contradicciones no resueltas de la sociedad peruana. Los sectores oligárquicos, primero, y los burgueses que les siguieron, después, cedieron finalmente a la presión popular incrementando la cobertura educativa. La inversión en educación subió entre 1960 y 1965 un 85%, llegando a representar el 5.1% del producto bruto interno y el 33% del presupuesto, una cifra cercana a la de los países desarrollados. El número de estudiantes creció en 50% y el de maestros en 67%. La tasa de reclutamiento estudiantil fue la más alta de América Latina (Cótlar 1978). Al mismo tiempo la educación estatal fue abandonada a su suerte. El deterioro de la calidad de la educación, unido a la conciencia de que la educación ya no era un canal de ascenso social seguro, fue el sustrato sobre el que se produjo el proceso de radicalización política que daría lugar a la formación de una izquierda poderosa, cuyo origen universitario es indudable. En los sectores más radicales se incubó la alternativa senderista, que tuvo un canal fundamental para su expansión en el sistema educativo y que encontró un excelente caldo de cultivo en la frustración que generó el fracaso de los militares velasquistas en su intento de modernizar el país.

#### 4. El país bloqueado. La revolución antioligárquica inconclusa

Un primer rasgo atípico del golpe militar que encabezó el general Juan Velasco Alvarado, el 3 de octubre de 1968, fue su naturaleza institucional. Tradicionalmente los golpes habían sido el resultado de iniciativas de caudillos que tomaban el poder para desarrollar una política personal. El golpe de 1968 se hizo en nombre de las fuerzas armadas y durante los siete años siguientes Velasco Alvarado mostró una gran habilidad para mantener la unidad militar en torno a los objetivos de “la revolución de las fuerzas armadas”, a pesar de los conflictos que se agitaban al interior de los institutos castrenses. En esencia, los militares se proponían realizar un conjunto de cambios estructurales que permitieran superar el atraso del país y la dependencia frente a los intereses imperialistas. La manera de garantizar la seguridad nacional era promoviendo la integración, y ésta tenía como requisito una política que permitiera emprender un proceso de desarrollo autosostenido. Esto

suponía enfrentarse con los intereses oligárquicos y el capital internacional, especialmente norteamericano. Era un proceso que demandaría décadas, pues los militares se proponían quedarse en el poder el tiempo necesario no sólo para realizar todas sus reformas sino para asegurarse de que ellas serían irreversibles. La doctrina de la “revolución peruana” se desarrolló a lo largo de varios años y en su gestación jugó un rol importante el Centro de Altos Estudios Militares, CAEM, que tuvo un papel destacado en la concepción de las reformas. Se trató de una revolución autoritaria, hecha desde arriba, que clausuró el Parlamento, declarando en receso los partidos políticos y el juego democrático, e intervino el Poder Judicial. En 1970 Velasco expropió los diarios *Expreso* y *Extra* por “atacar a la revolución” y en 1974 la casi totalidad de los medios de prensa, radio y televisión fueron expropiados, colocándolos bajo el control de periodistas adictos al régimen. A los militares no les interesaba especialmente mantener las formas democráticas.

Al mismo tiempo, los militares fueron notablemente tolerantes con la organización sindical: centrales de trabajadores como la CGTP, clausurada desde fines de la década del 20, fueron reconocidas, así como centenares de federaciones, sindicatos y otras organizaciones gremiales.

La medida más trascendental dictada por el gobierno militar fue la reforma agraria decretada el 24 de junio de 1969. Se trató de una de las reformas agrarias más radicales del continente. Sus objetivos eran terminar con la explotación de los trabajadores por los latifundistas, transferir capitales del agro a la industria y modernizar la arcaica estructura social rural peruana. La reforma tuvo éxito en terminar con los terratenientes, tanto en la sierra como en la costa. En un proceso que no encontró una significativa resistencia (lo cual muestra hasta qué punto estaba madura la situación para una revolución antioligárquica) se transfirió el grueso de la tierra, pagando a los propietarios expropiados con bonos que teóricamente podían ser redimidos con relativa rapidez si eran reinvertidos en la industria. Pero la tierra no fue entregada directamente a los campesinos sino a cooperativas agrarias y a “empresas agrícolas de interés social”, creadas expresamente para evitar que la gran propiedad se fraccionara. Los militares querían mantener la mayor productividad de las grandes explotaciones evitando el minifundismo. El problema es que esto no atendía a la demanda campesina

fundamental, que era la recuperación de las tierras. Los administradores nombrados por el Estado con frecuencia eran los mismos que habían trabajado para los antiguos patrones y los campesinos terminaron sintiendo al Estado como un nuevo patrón. Cundió la corrupción a la sombra de manejos irregulares de los burócratas asociados con las aristocracias gremiales. El Estado descapitalizó a las explotaciones más productivas y cayó la productividad. En las explotaciones tradicionales no había excedentes que redistribuir y cundió el descontento. Existía un problema más estructural: con el crecimiento de la población y la continua retracción de la frontera agrícola (producto de la ausencia de una política de conservación de suelos y su sobreexplotación, a la que empuja la falta de tierra en un círculo vicioso perverso), la tierra existente alcanzaba apenas para una cuarta parte de los trabajadores que la demandaban. El minifundismo al que empujaba esta situación bloquearía los intentos de modernización del agro tradicional y harían caer la participación del agro en la economía nacional a la mitad. Pero, a diferencia de lo sucedido en Europa y los países desarrollados, donde la reducción del peso del sector agrario fue acompañado del crecimiento del sector industrial, en el país la manufactura permaneció estacionaria durante el último medio siglo y en los últimos tiempos comenzó a retraerse:

“El sector extractivo, principalmente la agricultura, redujo su participación en la ocupación de manera constante entre 1950 y la actualidad de 60 a 30 por ciento aproximadamente, mientras el sector terciario variaba su incidencia de manera igualmente sostenida creciendo del 23 hasta más del 50 por ciento. En el medio, el sector secundario o transformador fluctúa entre los estrechos márgenes del 16 y el 18 por ciento. Más todavía: la manufactura, tanto en 1950 como ahora representa sólo el 13 por ciento de la ocupación total. Esta es posiblemente la más resumida historia del empleo en nuestro país” (Bernedo 1997).

El sector terciario que ha crecido no es el de los servicios de elevada productividad que caracteriza a la actual sociedad de la información sino el del comercio ambulante y la informalidad, de los migrantes que tienen que inventarse un trabajo para sobrevivir, generalmente con muy bajos requerimientos de calificación y muy bajo costo de incorporación: de productividad muy baja y que no añade valor a lo producido.

Desde el punto de vista económico la reforma agraria velasquista fue un fracaso. Pero tuvo efectos sociales trascendentales, al terminar con los terratenientes y las relaciones de servidumbre que imperaban en buena parte de la sierra peruana. Las fallas del proceso dejaron una herencia ambigua. Por una parte, Sendero Luminoso aprovechó sus vacíos para lanzar a los trabajadores contra las empresas asociativas buscando destruirlas completamente, especialmente en el departamento de Puno. Por otra parte, es de preguntarse cuál habría sido el derrotero de la guerra si Sendero hubiera encontrado un agro como el que existió hasta antes de la reforma agraria, con hacendados que eran señores feudales de horca y cuchillo y campesinos sometidos, bajo relaciones feudales que incluían los castigos físicos y la violencia permanente, en explotaciones en las que el terrateniente era la ley y el Estado no tenía acceso.

En la industria y la minería los militares crearon las comunidades industrial y minera, formas de participación de los trabajadores en las utilidades a través de las cuales pretendían entregarles el control de la mitad de las acciones de las empresas. La intención de los ideólogos de la revolución militar era conciliar los intereses del capital y el trabajo. El problema fue que la mayoría de los empresarios no podían ver a sus trabajadores como iguales con los cuales dialogar. Las barreras en un país estamental, como era el Perú oligárquico, no sólo eran clasistas sino también étnicas. Más de una vez los patronos dijeron que estaban dispuestos a compartir las utilidades, pero de ninguna manera dar participación a los obreros en la gestión de las empresas.

Al mismo tiempo los militares, aunque consintieron en la agremiación de los trabajadores, desconfiaban de toda forma de movilización popular que no estuviera bajo su control. De allí que promovieran la formación de gremios paralelos para enfrentar a las organizaciones independientes de los trabajadores: la Central de Trabajadores de la Revolución Peruana (CTRP), frente a la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP), el Sindicato de Educadores de la Revolución Peruana (SERP) frente al Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP), la Central Nacional Agraria (CNA) frente a la Confederación Campesina del Perú (CCP), etc. Aparentemente, la función de los trabajadores debía ser simplemente respaldar y aplaudir las medidas promulgadas en su favor por los militares, “sin dudas ni murmuraciones”, como reza el re-

glamento militar. Más adelante, Velasco Alvarado decidió la creación del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), el intento más ambicioso de dotar de una base social a la revolución militar, que fracasó por los conflictos que se agitaban al interior de la conducción del proceso y por el avance de la organización independiente, gremial y política, de los trabajadores.

En el terreno cultural, la revolución militar tomó algunas medidas con un fuerte contenido simbólico, como declarar el quechua la segunda lengua oficial del Perú, erigir la efígie del gran líder anticolonial indígena Túpac Amaru II como símbolo de la reforma agraria, realizar los Festivales Inkarrí, que permitieron que vastos sectores urbanos entraran en contacto, algunas veces por primera vez, con la rica producción cultural de los pueblos del interior. Se dispuso que los medios de comunicación emitieran obligatoriamente cierta cantidad de música folklórica y programas en lenguas vernáculas. El nacionalismo militar se expresó también en medidas en algunos casos más que discutibles, como prohibir la imagen de Papa Noel, remplazado por el Niño Manuelito, en la Navidad, vetar programas como Plaza Sésamo o la deportación del rockero Carlos Santana, por considerar que estas expresiones culturales eran alienantes. Fue especialmente importante la reforma de la educación, que cuestionaba la educación tradicional por alienante, memorística y acrítica, y que pretendía remplazarla por una educación que formara estudiantes críticos, solidarios, comprometidos con su realidad.

Un elemento central del proceso militar fue el antiimperialismo. A apenas seis días del golpe de estado, Velasco Alvarado anunció, el 9 de octubre de 1968, la expropiación de la Brea y Pariñas, los yacimientos petroleros explotados por la International Petroleum Company (IPC), la filial de la Standard Oil de New Jersey. La fecha fue declarada el Día de la Dignidad Nacional. El enfrentamiento con el gobierno norteamericano, que amenazaba con represalias por la expropiación de la IPC y de algunas otras empresas imperialistas, radicalizó la política internacional del régimen. El Perú abrió relaciones con el conjunto de países del mundo, incluidos los socialistas. Se levantó la prohibición que impedía a los peruanos viajar a los países socialistas. El Perú se incorporó a la organización de Países No Alineados; un grupo de países que buscaban desarrollar una política independiente, equidistante de Estados Unidos y la Unión Soviética, las grandes superpotencias de la época. Se acercaba el centenario de la guerra del Pacífico y la

evolución de los acontecimientos mostraba la precariedad del régimen de Salvador Allende y la posibilidad de que éste fuera sucedido por un gobierno militar autoritario. Los militares peruanos querían renovar su armamento pero Estados Unidos utilizaba su posición de proveedor de pertrechos bélicos para presionar. El detonante de la crisis de las relaciones fue la negativa norteamericana de venderle aviones de combate al Perú. El gobierno militar decidió comprar entonces aviones Mirage a Francia y poco después renovó todo su armamento acudiendo como proveedora a la Unión Soviética. El Perú había roto completamente su dependencia logística con relación a los Estados Unidos. Ningún gobierno de la región, con la excepción de Cuba, había llegado tan lejos.

El 29 de agosto de 1975 el proceso conducido por Juan Velasco fue cortado por un golpe militar encabezado por su ex ministro de economía, el general Francisco Morales Bermúdez. La economía peruana había entrado en crisis un año antes, como consecuencia de la recesión mundial iniciada en 1973 y a las debilidades internas del proyecto militar. El régimen de Velasco Alvarado emprendió algunas grandes obras, como el oleoducto norperuano y la irrigación de Majes, recurriendo al endeudamiento externo. La deuda peruana, que cuando los militares destituyeron a Belaúnde ascendía a 770 millones de dólares, para 1975 llegaba a los 5,500 millones de dólares. En los 15 años siguientes se multiplicaría por seis veces más y para 1990 el Perú habría pagado 26 mil millones por intereses y moras; más que el monto total de la deuda a 1990. Los proyectos militares eran de larga maduración y cuando la crisis petrolera arrastró a la crisis de la deuda el país no tuvo como afrontar las dificultades. La retracción de los ingresos provocó la reacción de los trabajadores y Velasco Alvarado, enfermo y aislado, luego de una operación que le hizo perder una pierna, recurrió a la represión. El 5 de febrero de 1975 una huelga policial abrió el paso a una asonada en Lima que culminó con muertos y heridos, incendios y saqueos de locales públicos. Velasco exasperó la represión y decenas de opositores del régimen fueron deportados, mientras se desataba una fuerte persecución contra los disidentes. De allí que el golpe de Morales Bermúdez fuera bien recibido incluso por sectores que habían apoyado a Velasco Alvarado, quien fue abandonado por los mandos militares y cayó aislado y sin ofrecer resistencia, sin que nadie se movilizara para defender su régimen. Murió poco tiempo después. Morales Bermúdez, luego de una breve primavera democrá-

tica, se afirmó en el poder y se deshizo de los elementos radicales del gobierno, emprendió el desmontaje de las reformas velasquistas. La crisis económica fue encarada a través de ajustes estructurales, a los que el pueblo dio el nombre de “paquetazos”, que no lograron impedir la espiral descendente. La conflictividad social fue encarada a través de la represión policial y militar. Se suspendieron las garantías constitucionales, Lima fue puesta bajo el toque de queda y el estado de sitio, pero no se pudo impedir que las protestas prosiguieran.

La respuesta popular se dio a través de movilizaciones en las provincias, que confluyeron finalmente en Lima en un gran paro nacional, convocado por la CGTP, al que se plegaron el conjunto de trabajadores del campo y la ciudad, el 19 de julio de 1977. La contundencia de esta movilización obligó a Morales Bermúdez a anunciar, en el discurso presidencial por las Fiestas Patrias, una semana después, que los militares abandonarían el poder. Se convocó a una Asamblea Constituyente, que debía preparar una nueva constitución y preparar las condiciones para la transferencia del poder. Al mismo tiempo, se anunció el despido de los 5 mil dirigentes sindicales más importantes del país. Esta medida, entusiastamente acogida por los empresarios, cambió radicalmente la correlación de fuerzas entre el trabajo y el capital y abrió el paso a una violenta concentración del ingreso, agravando las desigualdades socioeconómicas existentes. El ingreso de quienes percibían remuneraciones cayó desde alrededor del 50% del ingreso nacional, en la primera mitad de los setenta, hasta menos del 20% en los noventa, mientras que las utilidades de las empresas y las rentas patrimoniales y financieras se triplicaron, pasando del 18-20% hasta 58-60% (Bernedo 2005). Adicionalmente, al descabezar al sector mejor organizado del país, el despido masivo de los dirigentes gremiales más importantes dejó a los trabajadores inermes frente a la ofensiva de Sendero, que se desencadenó tres años después.

El paro nacional de 1979 fue la última acción política de envergadura que pudieron realizar los trabajadores organizados. La crisis económica fue reduciendo el peso de la clase obrera. La fragmentación de los trabajadores, la informalización de la economía y la violencia política crearon el ambiente propicio para una ofensiva neoliberal exitosa en los 90 y para la destrucción de las conquistas sociales de los trabajadores de comienzos del siglo XX. Con el desempleo generalizado, la terciarización de la

economía, los *services*, la apertura indiscriminada del mercado a las importaciones –que, como en el caso de las manufactura chinas o los alimentos norteamericanos vienen con precios de *dumping*- y la crisis del socialismo, el peso de las alternativas de izquierda se redujo a su más bajo nivel y se volvió normal el salario continuamente reducido, las jornadas de trabajo de 12 horas, los contratos por menos de tres meses y sindicatos de trabajadores cuya única reivindicación es mantener el trabajo. El comercio, especialmente el de pequeña escala, se convirtió en la actividad fundamental. Representaba el 5% en los 50 y para mediados del setenta creció al 10%, u 11.4 %, si se incluyen los restaurantes y hoteles. A mediados de los noventa llegó al 26.7%, según ENNIV 94. “Cuando menos uno de cuatro empleos están en el comercio en el Perú actual. Y uno de cada seis trabajadores se dedica al comercio ambulatorio o en puestos de mercado y pequeñas bodegas y restaurantes; de hecho, la ocupación más frecuente del Perú urbano es la de vendedor ambulante” (Bernedo 1997).

En 1978 se realizaron las elecciones para la Asamblea Constituyente. Los partidos políticos volvieron a la vida pública y la sorpresa que depararon los comicios fue que la izquierda, dividida en varias candidaturas, sacó una votación que se acercaba a un tercio del electorado. Se trataba de un voto de confianza popular hacia una militancia juvenil que en muchos casos había abandonado las aulas universitarias para ir a las minas, barrios, comunidades campesinas y sindicatos, para tratar de fundirse con el pueblo y organizar a los sectores populares para hacer una revolución en el país. La Constituyente fue presidida por Víctor Raúl Haya de la Torre, quien apenas alcanzó a firmarla, poco antes de su muerte. La Constitución, aprobada en 1979, otorgó, por fin, el voto a los analfabetos, consagrando que podían votar todos los peruanos mayores de 18 años. A casi 170 años de la fundación de la República, por fin se hizo realidad el sufragio universal. Por una ironía de la historia, el día 17 de mayo de 1980, en la víspera de la fecha cuando los indígenas excluidos por el veto contra los analfabetos podrían ejercer por primera vez su recién ganado derecho al voto, una pequeña columna guerrillera tomó el pequeño poblado de Chuschi, en Ayacucho, para destruir las ánforas electorales, proclamando su decisión de boicotear las elecciones. Así comenzó Sendero Luminoso la guerra que durante la siguiente década ensangrentaría al país.

## 5. Tiempos de crisis

La década del ochenta se inició con la sorpresa de que los electores volvieron a llevar al poder a Fernando Belaúnde Terry, el mismo político al que los militares habían derrocado doce años antes. Aunque Belaúnde intentó retornar al pasado, liquidando las reformas de Velasco Alvarado, la correlación de fuerzas existente le impidió avanzar en esa dirección en la medida en que él hubiera querido. Belaúnde inició su gobierno devolviendo los periódicos expropiados por los militares a sus antiguos dueños. Tuvo que volver a encarar algunos desafíos que lo habían perseguido en su primer gobierno: una guerrilla cuya importancia inicialmente trató de minimizar, encargando la represión a la policía, una crisis económica con una inflación que para el final de su gobierno superaba los tres dígitos, una creciente corrupción que durante la década siguiente se convertiría en uno de los problemas más graves del país, y algunos problemas especiales, como la incursión del ejército ecuatoriano en Falso Paquisha y el fenómeno del Niño. Abona a su favor haber convocado a las elecciones municipales pero empaña su mandato haber resignado su responsabilidad constitucional, al entregar el poder político en las regiones a los militares para la represión del alzamiento senderista. La consecuencia fue una guerra que, sólo en los años 1983 y 1984 cobró alrededor de 28 mil muertos, la mayor parte de ellos en Ayacucho. El resultado de la crisis fue su caída del 45% de adhesión con que llegó al poder el 80 al 4% que obtuvo Acción Popular en 1985.

Para mediados de los ochenta, en medio de una crisis general en marcha, la situación política del Perú era excepcional. En el mismo espacio coexistían el APRA, el partido reformista histórico más importante de América Latina, que llegaba al poder bajo el liderazgo de Alan García, la Izquierda Unida, la izquierda legal más poderosa del continente que no estaba en el poder, y Sendero Luminoso, la guerrilla más letal y que más se acercaba a su objetivo de tomar el poder por la violencia. Luego de una inicial intención de juzgar a los militares acusados de violar los derechos humanos, la represión indiscriminada como respuesta al terrorismo de Sendero Luminoso siguió ensangrentando el país. La estrategia que no había funcionado con Belaúnde fracasó también con García y a fines de la década Abimael Guzmán planteó como objetivo estratégico para Sendero “construir la toma del poder”. Un cuarto de millón de peruanos se marchaban

cada año por la violencia, los muertos se contaban por miles, la destrucción de la infraestructura productiva por los atentados senderistas, particularmente contra la infraestructura de transmisión de energía, agravaban la crisis económica y alimentaban la situación de zozobra psicológica. El deterioro de todos los indicadores adquiría las dimensiones de una catástrofe.

“El índice de precios de productos de exportación cayó en un 40 por ciento y la inversión externa fue casi imperceptible. La acumulación negativa en la balanza de pagos superaba los 12,000 millones de dólares, a pesar de un saldo positivo de la balanza comercial del orden de los 3,134 millones de dólares.

El crecimiento del PBI, entre un extremo y otro de la crisis es nulo a precios constantes y cae al 70 por ciento de su valor original en términos per cápita. Si el producto hubiera seguido la tendencia del periodo previo a la crisis, se hubiera más que duplicado, en lugar de tener este descenso, y la formación bruta de capital en su componente de equipo y maquinaria hubiera crecido seis veces.

La liquidez total de la economía y el efectivo en poder del público descendieron igualmente a alrededor la sexta parte. Desde luego, esta reducción está inducida por sucesivos ajustes para contener el proceso inflacionario, intensivo en los años finales de la década de los ochenta. De diciembre 1975 a diciembre 1990 aumentaron los precios de consumo 14.8 millones de veces mientras la moneda se devaluaba, en el mismo lapso, 11.5 millones de veces” (Bernedo 1997).

La miseria extendida, que llevó a más de la mitad de la población por debajo de la línea de pobreza y a la tercera parte a la pobreza extrema, al ir acompañada de un enriquecimiento mucho más acelerado de la fracción privilegiada de la población agravó el abismo social, agravando las condiciones que alimentaban la violencia política.

Ésta última, con cerca de 70 mil peruanos muertos, más 25 mil millones de dólares en pérdidas materiales, medio millón de huérfanos y deudos y costos humanos inconmensurables, mostró hasta que punto el país no había superado sus problemas endémicos. Contra todo lo que sostienen los estudios sobre guerras irregulares, que afirman que los revolucionarios no pueden golpear su base social sin suicidarse, porque dependen de su apoyo para sobrevivir, Sendero Luminoso golpeó principalmente

a los indígenas que decía representar: la mayoría de sus víctimas provienen de ese sector. Pero a pesar de eso pudo constituir una base social que le permitió convertirse en una de las fuerzas determinantes de la política peruana a inicios de los noventa. La respuesta a este misterio se encuentra en las tradiciones autoritarias heredadas del gamonalismo republicano. Los indígenas no rechazaban el accionar antidemocrático de Sendero porque no tenían en su experiencia tradiciones democráticas con las cuales contrastarlo. La violencia brutal y sanguinaria y el autoritarismo senderista se insertaban en tradiciones políticas realmente existentes, y por eso eran aceptados. Después de todo, Sendero prometía que con el tiempo la dirección de la violencia se invertiría, e iría de abajo para arriba, en lugar de arriba para abajo. La promesa de la vuelta de la tortilla; invertir la dirección de la violencia, no abolir la violencia misma.

Por otra parte, la pérdida de vidas humanas pudo llegar hasta donde llegó en buena medida debido a la falta de solidaridad de la sociedad peruana para con los indígenas, quienes ocupaban los escalones más bajos de la pirámide social peruana y que fueron las grandes víctimas. Según el informe de la CVR, el 75% de las víctimas eran indígenas que tenían como lengua materna al quechua o a alguna otra lengua originaria. Cerca de un 20% de los indígenas que fueron víctimas de la tragedia no tenían siquiera sus nombres inscritos en los padrones electorales y no contaban con documentos de identidad; en otras palabras, eran indios que no existían para el Estado peruano. Su tragedia no tuvo, por eso, la resonancia social que alcanzó la violación de derechos humanos en otras latitudes -como el Cono Sur- donde la represión afectó principalmente a la clase media urbana. El racismo antiindígena cumplió un papel capital como ideología para deshumanizar a las víctimas de la violencia, permitiendo que ambos contendientes perpetraran las mayores atrocidades sin sentir mala conciencia. El mandato bíblico de amar al prójimo como a sí mismo tiene como prerequisite ver al otro como a un semejante, y el racismo, que niega que exista un mismo nivel de humanidad entre discriminados y discriminadores, permitió *objetivar* al otro como algo distinto a un humano. La construcción de la ciudadanía no es sólo una cuestión de rituales y normas. Por sobre todo, supone una manera de concebir al otro y a uno mismo. Allí donde el racismo niega que exista una común sustancia humana, es imposible construir ese espacio de igualdad formal entre los diferentes y constituirse en auténticos participantes de una comunidad nacional.

## 6. Las crisis de la crisis

La crisis de los ochenta articuló varias crisis, que estallaron encadenadas, potenciando la explosividad particular de cada una. Un primer nivel fue la crisis de representatividad, expresada en la enorme variabilidad de las adhesiones a los diferentes partidos y movimientos políticos. Acción Popular, el partido centro derechista liderado por el arquitecto Fernando Belaúnde Terry, elegido con el 45% de los votos en 1980, cayó en 1985 a apenas un 4% de aceptación. El APRA, el partido mejor organizado del país, que con Alan García alcanzó un 56% el año 85, salió del poder con menos de un 20% en 1990, a pesar de que García llegó a contar en un determinado momento con el 90% de apoyo en las encuestas. Para 1995, el APRA perdió su inscripción oficial al no alcanzar un 5% de respaldo. Para entonces todos los partidos habían perdido su inscripción y el sistema de representación formal funcionaba en base a movimientos organizados en torno a caudillos que se proclamaban antipolíticos (Cambio 90 – Nueva Mayoría, Unión por el Perú, Obras) y abominaban de los “partidos tradicionales”. La Izquierda Unida, que llegó a tener el apoyo de más del 30% de los electores a comienzos de la década de los 80 cayó en 1990, dividida, por debajo del 10% y en los años siguientes terminó extinguiéndose. En 1990 un candidato prácticamente desconocido hasta dos semanas antes de las elecciones generales, Alberto Fujimori, terminó derrotando al aparentemente seguro ganador, un peruano conocido a nivel mundial, el escritor Mario Vargas Llosa. Luego que Fujimori huyera a Japón el 2000, al fracasar su intento de reelegirse por tercera vez, otro independiente, Alejandro Toledo, llegó al poder el 2001.

La enorme variabilidad de las preferencias electorales de los últimos 25 años y la debilidad del sistema de partidos políticos con organización, ideología y representatividad expresa el hecho de que vastos sectores de la sociedad peruana no encuentran una expresión política adecuada a sus demandas. Durante las últimas décadas, el Perú ha sufrido un conjunto de cambios trascendentales. Han desaparecido determinados sectores sociales, otros nuevos están en proceso de constitución y las antiguas organizaciones políticas ya no expresan las necesidades, los sueños y las expectativas de sus bases sociales potenciales. De ahí que también Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) encontraran adherentes. El límite del proceso es la completa

deslegitimación del sistema de representación; un proceso que se viene desarrollando ante nuestros ojos.

El segundo nivel es el de la crisis económica, que hemos reseñado sucintamente.

Un tercer nivel de la crisis es el fracaso del intento velasquista de modernización de la sociedad peruana. Éste cerró la ruta de ascenso social que aparentemente se había abierto para sectores provenientes de la sociedad rural tradicional, mayoritariamente jóvenes mestizos provincianos con formación superior, que ya no formaban parte del mundo de sus padres pero tampoco encontraban cómo incorporarse a la sociedad moderna. La frustración que provocó este fracaso tuvo consecuencias graves. De este estrato social reclutaría Sendero Luminoso la mayoría de los cuadros que formaron la estructura orgánica del partido, los *mandos*.

El cuarto nivel es la crisis del Estado. El carácter excluyente que ha caracterizado al Estado Republicano le ha llevado a un progresivo proceso de distanciamiento con la sociedad a la que dice servir. Se asiste a un proceso de privatización del poder que lo deslegitima como instancia a la que pudiera reconocérsele capacidad de mediación. La crisis de la policía, el hecho de que muchas bandas delincuenciales estén formadas por soldados y policías en actividad, forma parte de esta crisis. El aparato institucional de corrupción montado en la década del 90 llevó este proceso al extremo. La persistencia de la corrupción, compadrazgo, la ausencia de normas e institucionalidad, más allá de la caída del fujimorismo, muestra hasta qué punto este es un problema que atañe al Estado y no simplemente al gobierno del ex presidente ahora prisionero en Chile.

El quinto nivel, y el más profundo de la crisis, es el de la herencia colonial no resuelta y de él dependen los demás. La clave para entender la raíz del problema está en retornar al carácter inconcluso de la revolución antioligárquica velasquista, que destruyó las bases materiales del poder oligárquico, pero dejó prácticamente intacto este poder en el terreno de las subjetividades. El racismo es una de las manifestaciones de ese imaginario oligárquico que persiste con una gran fuerza, que permea las relaciones entre los peruanos y que se infiltra en todos los espacios sociales, públicos y privados. El carácter vertical y autoritario de la revolución militar hizo que ésta se desarrollara sin participación popular y esto impidió desmantelar los

imaginarios, mentalidades e ideologías que impiden construir una cultura democrática. Allí está la raíz de la violencia política, del proceso de deslegitimación y la involución del sistema político y de las instituciones, así como de la crisis de representación que actualmente se está viviendo. Construir la democracia en el Perú demandará afrontar carencias históricas de larga data.

## 7. Colofón. El centralismo y los problemas de la democracia

La precariedad de la democracia en el Perú tiene una relación profunda con el centralismo. El proceso de constitución del Perú como nación se ha realizado en torno a un patrón de desarrollo desigual que concentra los recursos económicos y humanos en determinadas ciudades de litoral (Lima, Arequipa, Trujillo), subdesarrollando su entorno inmediato. Este proceso ha llegado a su extremo en Lima, que es donde terminan todos los circuitos de poder, económico, político y simbólico. No se trata sólo de que existe una distribución inequitativa de los recursos económicos y humanos. El problema fundamental es la existencia de un *patrón de desarrollo* que lleva las desigualdades al extremo. Según el censo de 1876 (el único que se hizo en el siglo XIX), en Lima vivía 1 de cada 26 peruanos, en el de 1940 la relación era ya de 1 por cada 11, y ahora se acerca a 1 por cada 3. Este patrón de desarrollo tiende a reproducirse a escala regional, de tal manera que la centralización de los recursos humanos y materiales en Lima y algunas otras pocas ciudades importantes (Arequipa, Trujillo) tiene una estrecha vinculación con el proceso de decadencia de los antiguos centros de poder.

El proceso de centralización del poder económico y político en Lima y el litoral va acompañado de la decadencia de la sierra. Como se ha señalado, en esta región vivían en 1940 las dos terceras partes de la población del país, pero para 1993 su población representaba apenas la tercera parte. En el mismo período, la costa, que tenía la cuarta parte de la población en 1940, pasó a tener más de la mitad. La decadencia de la sierra ha tenido como consecuencia directa la pérdida de peso político de la población indígena; en tanto se considera que los indios viven en la sierra, la pérdida de peso de ésta incide en

la menor fuerza relativa de éstos en el balance global de poder.

En lo político, la independencia supuso la quiebra de la clase dominante colonial y la ausencia de una nueva clase nacional capaz de articular una propuesta hegemónica, de carácter nacional. De allí la recurrencia del militarismo, que venía a cubrir el vacío de poder, y la extrema debilidad y precariedad del poder central. Esto favoreció la privatización del poder; el desarrollo de poderes locales muy fuertes, que constituyeron el *gamonalismo*, la estructura de control a través de la cual se encuadraría a la población indígena hasta fines de la sociedad oligárquica, manteniéndola apartada de la ciudadanía por más de un siglo. El hecho de que la capital estuviera en la costa, de espaldas al interior (a diferencia de lo que ocurre en Bolivia y Ecuador), contribuyó a reforzar el proceso por el cual la sierra fue perdiendo gravitación social, política y económica.

La mayoría de la población marginada, de la ciudadanía y del poder trajo como consecuencia un profundo divorcio entre lo que decían las normas y los debates programáticos (inspirados en los idearios e instituciones de los países europeos), y lo que era la dinámica social real del país. De allí que el Estado tuviera muy poca representatividad y que lo que sucedía en la sociedad política no diera cuenta necesariamente de la dinámica real de la sociedad civil y sus conflictos. Allí donde una fracción social que no representaba más de la décima parte de la población se arrogaba la condición de “peruana”, excluyendo de la ciudadanía a las nueve décimas restantes de los peruanos, la representatividad del Estado tenía que ser muy precaria.

La traba fundamental que cerró el camino a la construcción de un orden democrático fue la persistencia de las relaciones coloniales de dominación luego de la Independencia. La población indígena no era vista como parte de la Nación a construir sino como un grupo social que eventualmente podría incorporarse a la ciudadanía previa redención; a lo más una suerte de protoperuanos. Para los conservadores más radicales, el indio era irrecuperable debido a sus taras biológicas irreversibles, y había que eliminarlo mediante el mestizaje biológico y la aculturación; mientras este programa se cumplía, lo que el Estado debía hacer era organizar una tutela institucionalizada. El racismo antiindígena colonial cumplió una función ideológica muy importante para consagrar la existencia

de una sociedad estamental, donde cada uno tenía su lugar y donde la movilidad social no era legítima. Estas posiciones se sostenían abiertamente aún en la primera mitad del siglo XX.

En un balance de lo que significaron las décadas que corren entre 1930 y 1980 debe constatar que la política cambió por la irrupción de los sectores populares en la política a través de los partidos de masas. Este proceso no estuvo exento de contradicciones. Es un hecho muy llamativo que el APRA no presionara por ampliar la base del sufragio cuando pudo hacerlo. El voto femenino y el de los analfabetos no formó parte del programa aprista en la Constituyente de 1933, ni del parlamento dominado por el APRA durante la breve primavera democrática del régimen de José Luis Bustamante y Rivero (1945-1948), en que los apristas cogobernaron. Aparentemente los líderes apristas temían que esos sectores apoyaran a candidatos distintos de los del partido. Las mujeres, que constituyen la mitad del país, tuvieron que esperar a 1956 por el derecho a votar, y fue el dictador Manuel A. Odría quien les reconoció ese derecho. Los indígenas siguieron marginados a través del veto a los analfabetos, que se levantó recién en la Asamblea Constituyente de 1979 (otra vez, convocada por un régimen autoritario). En esta última oportunidad, finalmente, se incorporó al derecho al sufragio a los mayores de 18 años de edad. Todo tarde, como lo mostraría la emergencia de Sendero Luminoso.

A cerca de dos siglos de su fundación como República, el Perú sigue prisionero de sus fantasmas, y no parece que la invocación de Jorge Basadre, a superar el abismo social y terminar con el Estado empírico, para no repetir

la tragedia vivida la guerra con Chile, vaya a tener eco. Al iniciar el siglo XXI los grandes problemas nacionales siguen siendo una tarea por abordar.

“El racismo y el corporativismo seguían vivos en las subjetividades y cerraban el camino a los imprescindibles cambios que la realidad demandaba. Los intentos de abrir la estructura social peruana a la movilidad social fueron resistidos por esas cárceles de larga duración que son las mentalidades. Y la incapacidad de abrir camino para el despliegue de la nueva realidad sentó las bases para el estallido en los años ochenta de una de las peores crisis de la historia peruana. En la incapacidad de concluir la revolución antioligárquica en el terreno de las subjetividades, se encuentra una clave fundamental para entender el estallido de una crisis social que abrió camino a diversos procesos disgregadores aparentemente independientes entre sí, como la violencia política, la crisis de la institucionalidad, la involución del Estado y su copamiento por Fujimori, la formación de un Estado corrupto y corruptor y la destrucción del sistema político de representación, que culminó con la desaparición del sistema de partidos a comienzos de los años noventa” (Manrique 2004).

Construir la democracia en el país, hoy, supone encarar diferentes formas de representación. La propuesta oficial de la República fue la negación de la diversidad existente y el intento de imponer la homogeneidad en torno una sola cultura: la criolla. Esta propuesta ha fracasado por la crisis de la propia identidad criolla, debido a su carácter colonial, que la pone en desventaja cuando se trata de emprender un proceso de modernización. Hoy el desafío es imaginar formas de representación que recojan la pluralidad y la diversidad dentro de la unidad de la Nación.

**ANDERSON, Benedict.**

*Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

**ARGUEDAS, José María.**

*Formación de una cultura nacional indoamericana*, México, Siglo XXI Editores S.A., 1977.

**ARGUEDAS, José María.**

*Obras Completas*, 5 vols., Lima, Ed. Horizonte, 1983.

**BASADRE, Jorge.**

*Elecciones y centralismo en el Perú (Apuntes para un esquema histórico)*. Lima. Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, 1980.

**BASADRE, Jorge.**

*En la Biblioteca Nacional. Ante el problema de las "Elites"*. Lima: Talleres Gráficos P.L. Villanueva, 1968.

**BASADRE, Jorge.**

*Sultanismo, corrupción y dependencia en el Perú republicano*, Lima, Editorial Milla Batres, 1981.

**BASADRE, Jorge.**

*Historia de la República del Perú 1822-1933*, 10 vols., Séptima edición, corregida y aumentada, Lima, Editorial Universitaria, 1983.

**BERNEDO, Jorge.**

*El Empleo, los ingresos en el Perú. Crisis y Promesa. Documento de trabajo interno*, OIT, 1997.

**BOLÍVAR, Simón.**

*Escritos políticos*, 4a ed., Bogotá, El Áncora, 1983.

**BONILLA Heraclio y Karen SPALDING.**

*La independencia en el Perú: las palabras y los hechos*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1980.

**BOURRICAUD, François.**

*Poder y sociedad en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos - Instituto Francés de Estudios Andinos, 1989.

**BURGA, Manuel.**

«Los profetas de la rebelión, 1920-1923 (imaginación y realidad en una sublevación andina)», en DELER, Jean Paul e Yves SAINT-GEOURS: *Estados y naciones en los Andes. Hacia una historia comparativa: Bolivia - Colombia - Ecuador - Perú*, 2o. vol., Lima, Instituto de Estudios Peruanos - Instituto Francés de Estudios Andinos, 1986.

**BURGA, Manuel y Alberto FLORES GALINDO.**

*Apogeo y crisis de la República Aristocrática*, Lima, Ed. Rikchay Perú, 1979.

**BURGA, Manuel y Alberto FLORES GALINDO.**

«Feudalismo andino y movimientos sociales (1866-1969)», *Historia del Perú*, Lima, Librería y Editorial Juan Mejía Baca, 1980.

**BURGA, Manuel y Nelson MANRIQUE.**

«Rasgos fundamentales de la historia agraria peruana, ss. XVI - XX», *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA III*, Lima, Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas - Seminario Permanente de Investigación Agraria, 1990.

**CALLIRGOS, Juan Carlos.**

*La cuestión del otro (y de uno)*, DESCO, Lima 1993.

**CARO BAROJA, Julio.**

«El mestizaje en el Perú», en *Fanal*, vol. XXII, No. 82, International Petroleum Company, Lima 1967.

**CARRANZA, Luis.**

*Artículos publicados*, 2 vols., Lima, Imprenta «El Comercio», 1886.

**COTLER, Julio.**

*Clase, Estado y Nación en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1978.

**DEGREGORI, Carlos.**

*Indigenismo, clases sociales y problema nacional*, Lima, CELATS, 1978.

**DEGREGORI, Carlos; Cecilia BLONDET y Nicolás LYNCH.**

*Conquistadores de un nuevo mundo: de campesinos a ciudadanos*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1987.

**DELER, Jean Paul e Yves SAINT-GEOURS.**

*Estados y naciones en los Andes. Hacia una historia comparativa: Bolivia - Colombia - Ecuador - Perú*, 2 vols., Lima, Instituto de Estudios Peruanos - Instituto Francés de Estudios Andinos, 1986.

**DEUSTUA, Alejandro O.**

*La cultura nacional*, 2a. ed., Lima, El Callao, 1937.

**DRIANT, Jean-Claude.**

*Las barriadas de Lima: historia e interpretación*, Lima, IFEA, DESCO, 1991.

**DURAND FLOREZ, Luis.**

*Criollos en conflicto. Cusco después de Túpac Amaru*, Lima, Universidad de Lima, 1985.

**ENCINAS, José Antonio.**

*Causas de la criminalidad indígena en el Perú*, Lima, Universidad Mayor de San Marcos, 1919.

**ENCINAS, José Antonio.**

*Contribución a una legislación tutelar indígena*, Facultad de Jurisprudencia, Lima, Universidad Mayor de San Marcos, 1920.

**FIGUEROA, Adolfo.**

*Crisis distributiva en el Perú*, Lima, PUCP, Fondo Editorial, 1993.

**FIGUEROA, Adolfo.**

*Exclusión social y desigualdad en el Perú*, Lima, OIT, 1996.

**FLORES GALINDO, Alberto.**

*Buscando un inca: identidad y utopía en los Andes* (3a. Edición), Lima, Editorial Horizonte, 1988.

**FLORES GALINDO, Alberto.**

*Tiempo de plagas*, Lima, El Caballo Rojo Editores, 1988.

**FLORES GALINDO, Alberto.**

*La agonía de Mariátegui* (3a. Edición), Lima, Instituto de Apoyo Agrario, 1989.

**FLORES GALINDO, Alberto.**

*La ciudad sumergida. Aristocracia y plebe. Lima, 1760 -1830*, 2a. edición, Lima, Editorial Horizonte, 1991.

**FLORES GALINDO, Alberto.**

*Obras completas*, 5 vols., Lima, Sur, Casa de Estudios del Socialismo, 1993.

**FLORES GALINDO, Alberto (editor).**

*Comunidades campesinas. Cambios y permanencias*, Lima, Centro de Estudios Sociales SOLIDARIDAD Chiclayo. 2a. edición. Ediciones Exodo, 1988.

**FLORES GALINDO, Alberto (compilador).**

*Independencia y revolución 1780 - 1840*, 2 vols., Lima, Instituto Nacional de Cultura, 1987.

**FUENTES, Manuel Atanasio.**

*Lima. Apuntes históricos, descriptivos, estadísticos y de costumbres* [1867], Lima, edición facsimilar del Fondo del Libro del Banco Industrial del Perú, 1988.

**GARCIA CALDERON, Francisco.**

*El Perú contemporáneo*, Lima, Banco Internacional del Perú, 1981.

**GARCIA CALDERON, Francisco.**

*Las democracias latinas de América*, Lima, Fondo Editorial de Congreso del Perú, 2001.

**GLEWWE, Paul.**

*The Distribution of Welfare in Peru in 1985-86*, Washington, World Bank, 1988.

**GOBINEAU (Comte de).**

*Essai sur l'inégalité des races humaines*, Paris, F. Didot, 1853.

**GOLTE, Jürgen.**

*Repartos y rebeliones: Tupac Amaru y las contradicciones de la economía colonial*, Lima, IEP 1980.

**GOLTE, Jürgen y Norma ADAMS.**

*Los caballos de Troya de los conquistadores. Estrategias campesinas en la conquista de la gran Lima*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1987.

**GONZALEZ DE OLARTE, Efraín y Lilian SAMAMÉ.**

*El péndulo peruano: política económica, gobernabilidad y subdesarrollo, 1963-1990*, 2ª. Edición, Lima, IEP, 1994.

**GONZALEZ PRADA, Manuel.**

*Horas de lucha*, Lima, Fondo de Cultura Popular, 1964.

**GONZALEZ PRADA, Manuel.**

*Páginas libres*, Lima, Editorial Thesis, 1966.

**GOOTENBERG, Paul.**

*Artisans and Merchants: The Making of an Open Economy in Lima, Peru, 1830 to 1860*. M. Phil. Thesis, Oxford, University of Oxford, 1981.

**GOOTENBERG, Paul.**

«Los liberales asediados: la fracasada primera generación de librecambistas en el Perú, 1820 - 1850», Cusco, *Revista Andina*, Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas, Año 6, No. 2, diciembre de 1988.

**GOOTENBERG, Paul.**

*Beetwen Silver and Guano. Commercial Policy and the State in Postindependence Peru*. Princeton, Princeton University Press, 1989.

**HALPERIN DONGHI, Tulio.**

*Historia contemporánea de América Latina*. Madrid, Alianza Editorial, 1970.

**HAYA DE LA TORRE, Víctor Raúl.**

*Obras completas*. 3ra Ed. Lima, Librería Editorial Juan Mejía Baca, 1984.

**HUNT, Shane.**

“Guano y crecimiento en el Perú del siglo XIX”, *Revista de Historia Económica y Social HISLA*, No. 4, Lima, 2do. semestre de 1984.

**INEI (PERÚ). DIRECCIÓN TÉCNICA DE DEMOGRAFÍA Y ESTUDIOS SOCIALES.**

*Migraciones internas en el Perú*, Lima, INEI (Perú). Dirección Técnica de Demografía y Estudios Sociales, 1995.

**JACOBSEN, Nils.**

*Mirages of Transition: The Peruvian Altiplano, 1780-1930*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1993.

**KAPSOLI, Wilfredo.**

*Los movimientos campesinos en el Perú 1879-1965*, Lima, Delva Editores, 1977.

**KAPSOLI, Wilfredo.**

*El pensamiento de la Asociación Pro-Indígena*, Cusco, Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas, 1980.

**KLAREN, Meter.**

*La formación de las haciendas azucareras y los orígenes del APRA*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1970.

**LE BON, Gustave.**

*Psicología de las masas*, Madrid, Morata. 2000.

**LEVIN, Jonathan.**

*Las economías de exportación. Esquema de su desarrollo en la perspectiva histórica*, México, UTEHA, 1964.

**LOPEZ, Sinesio.**

*El Dios mortal. Estado, sociedad y política en el Perú del siglo XX*. Lima: Instituto Democracia y Socialismo, 1991.

**LOPEZ, Sinesio.**

“Perú, 1930-1968: competencia y participación en el Estado oligárquico”. En: *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: IEP, 2005.

**LOPEZ SORIA, José Ignacio.**

*El pensamiento fascista. Antología*, Lima, Mosca Azul Editores, 1981.

**LORENTE, Sebastián.**

*Historia del Perú desde la proclamación de la Independencia*, Lima, Imp. Calle de Camaná, 1876.

**LYNCH, John.**

*Las revoluciones hispanoamericanas 1808-1826*, Barcelona, Ariel Historia, 1976.

**MC EVOY, Carmen.**

*Un proyecto nacional en el siglo XIX. Manuel Pardo y su visión del Perú*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 1994.

**MALLON, Florencia.**

*The Defense of Community in Peru's Central Highlands. Peasant Struggle and Capitalist Transition, 1860-1940*, New Jersey, Princeton University Press, 1983.

**MANRIQUE, Nelson.**

*Campesinado y nación. Las guerrillas indígenas en la guerra con Chile*, Lima, Centro de Investigación y Capacitación - Editora Ital Perú S.A., 1981.

**MANRIQUE, Nelson.**

*Colonialismo y pobreza campesina: Caylloma y el valle del Colca, siglos XVI - XX*, 2a. edición, Lima, DESCO Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 1986.

**MANRIQUE, Nelson.**

«Campesinado, guerra y conciencia nacional», *Revista Andina*, Cusco, Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas, Año 4, No. 1, julio de 1986.

**MANRIQUE, Nelson.**

*Mercado interno y región. La sierra central 1820 - 1930*, Lima, DESCO Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 1987.

**MANRIQUE, Nelson.**

*Yawar mayu. Sociedades terretenientes serranas 1879-1910*, Lima, DESCO Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - Instituto Francés de Estudios Andinos, 1988.

**MANRIQUE, Nelson.**

*La piel y la pluma. Escritos sobre literatura, etnicidad y racismo*, Lima, SUR Casa de Estudios del Socialismo, 1999.

**MANRIQUE, Nelson.**

*El tiempo del miedo. La violencia política en el Perú 1980-1996*, Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2002.

**MANRIQUE, Nelson.**

*Sociedad. Enciclopedia Temática del Perú. Volumen VII*. Lima, Empresa Editora de El Comercio, 2004.

**MARIÁTEGUI, José Carlos.**

*7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*, 10a. Ed., Lima, Empresa Editora Amauta, 1968.

**MATOS MAR, José.**

*Desborde popular y crisis del estado: el nuevo rostro del Perú en la década de 1980*, Lima, IEP, 1984.

**MÉNDEZ, Cecilia.**

“Incas Sí, indios No: Apuntes para el estudio del nacionalismo criollo en el Perú”, Documento de Trabajo No. 56, Lima, IEP, 1993.

**MONSALVE ZANATTI, Martín.**

“Del sufragio a la sociedad civil: Pánicos morales, utopías liberales y las campañas electorales limeñas de 1850 a 1858”, en DRINOT, Paulo y Leo GAROFALO. Lima: IEP, 2005.

**MONTOYA, Rodrigo.**

*Capitalismo y no - capitalismo en el Perú (Un estudio histórico de su articulación en un eje regional)*, Lima, Mosca Azul Editores, 1980.

**MONTOYA, Rodrigo.**

*Multiculturalidad y política. Derechos indígenas, ciudadanos y humanos*, Lima, SUR Casa de Estudios del Socialismo, 1998.

**NEIRA SAMANEZ, Hugo.**

*Hacia la tercera mitad: Perú XVI-XX: ensayos de relectura herética*, Lima, SIDEA, 1996.

**O'PHELAN, Scarlett.**

“El mito de la ‘independencia concedida’: los programas políticos del siglo XVIII y del temprano XIX en el Perú y Alto Perú (1830-1914)”, en FLORES GALINDO, Alberto (compilador): *Independencia y revolución 1780 - 1840*, 2 vols., Lima, Instituto Nacional de Cultura, 1987.

**O'PHELAN, Scarlett.**

*Un siglo de rebeliones anticoloniales. Perú y Bolivia 1700-1783*, Cusco, Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas, 1988.

**PARDO, Manuel**

«Estudios sobre la provincia de Jauja» (1860), en LOPEZ, Jacinto: *Manuel Pardo*, Lima, Gil S.A Editores, 1947.

**PERÚ. COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN.**

*Informe final*, 9 vols., Lima, Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003.

**PERÚ. MINISTERIO DE HACIENDA Y COMERCIO.**

*Censo Nacional de Población y Ocupación de 1940*, 2 vols., Lima, Ministerio de Hacienda y Comercio, 1940.

**PERÚ. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA.**

*Perú: Distribución geoestadística de los resultados del Censo de Población (información preliminar)*, Lima, INEI, 1993.

**POOLE, Deborah.**

*Visión, raza y modernidad. Una economía visual del mundo andino de imágenes*, Lima, Sur, Casa de Estudios del Socialismo, Project Counselling Service, 2000.

**PORTOCARRERO, Gonzalo. De Bustamante a Odría.**

*El fracaso del Frente Democrático Nacional 1945-1950*, Lima, Editorial Horizonte, 1983.

**QUIJANO, Aníbal.**

*Dominación y cultura. Lo cholo y el conflicto cultural en el Perú*, Lima, Mosca Azul Eds., 1980.

**RENIQUE, José Luis.**

*Los sueños de la sierra. Cusco en el siglo XX*, Lima, CEPES, 2004.

**RIVA AGÜERO, José de la.**

*Paisajes peruanos*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1965.

**RIVERA SERNA, Raúl.**

*Las guerrillas del centro en la emancipación peruana*, Lima, Edición Talleres Gráficos Villanueva, 1958.

**SANCHEZ, Luis Alberto.**

*Testimonio personal*, 4 vols., Lima, Ed. Villasen, 1968.

**SCHYDLOWSKY, Daniel M. y Jürgen SCHULDT.**

*Anatomía de un fracaso económico*, Lima, Universidad del Pacífico, 1979.

**SOLER, Ricaurte.**

*Idea y cuestión nacional latinoamericanas de la independencia a la emergencia del imperialismo*. México, Siglo XXI Editores S.A., 1980.

**SOTO, Hernando de.**

*El otro sendero: la revolución informal*, Lima, El Barranco, 1986.

**SOTO, Hernando de.**

*El misterio del capital: por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*, Lima, El Comercio, 2000.

**STEIN, J. Stanley y Barbara H. STEIN.**

*La herencia colonial de América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1991.

**SULMONT, Denis.**

*El movimiento obrero peruano (1890-1980). Reseña histórica*, tercera edición, Lima, TAREA, 1982.

**TAMAYO HERRERA, José.**

*Historia del indigenismo cuzqueño, siglos XVI -XX*, Lima, Instituto Nacional de Cultura, 1980.

**TAMAYO HERRERA, José.**

*Historia social e indigenismo en el Altiplano*, Lima, Ediciones Treintaitrés, 1982.

**TAURO, Alberto.**

*Enciclopedia ilustrada del Perú*, 6 vols., Lima, PEISA, 1988.

**THORP, Rosemary y Geoffrey BERTRAM.**

*Perú: crecimiento económico y políticas en una economía abierta*, Lima, Mosca Azul Editores - Fundación Friedrich Ebert - Universidad del Pacífico, 1985.

**VEGA-CENTENO Imelda.**

*Aprismo popular. Cultura religión y política*, Lima, CICEPA -TAREA, 1991.

**VILLANUEVA, Víctor.**

*Así cayó Leguía*, Lima, Retama Editorial, 1977.

**VILLANUEVA, Víctor.**

*El APRA en busca del poder*, Lima, Editorial Horizonte, 1975.

**VILLANUEVA URTEAGA, Horacio.**

*Gamarra y la iniciación republicana en el Cuzco*, Lima, Fondo del Libro del Banco de los Andes, 1981.

**VIZCARDO Y GUZMÁN, Juan Pablo.**

*Carta dirigida a los españoles americanos por uno de sus compatriotas*, Lima, Impr. del Ministerio de Guerra, 1971.

**YEPEZ DEL CASTILLO, Ernesto.**

*Perú 1820-1920: un siglo de desarrollo capitalista*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1972.







---

# Aportes para la Gobernabilidad Democrática en el Perú. Los desafíos inmediatos



---

Martín Tanaka Gondo  
Roxana Barrantes Cáceres



# ■ Agradecimientos

Los autores agradecen la colaboración de Juan José Miranda Montero, investigador auxiliar del Instituto de Estudios Peruanos, en la compilación de parte de la información presentada en este documento. También los comentarios recibidos en los talleres de trabajo organizados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Democracia y Desarrollo en el Perú”, realizados el 15 de junio y “Aportes para la gobernabilidad democrática en el Perú”, realizado el 8 de noviembre de 2005. Queremos agradecer especialmente el intercambio de ideas realizado con el Equipo del PNUD a cargo de los Informes sobre Desarrollo Humano. Asimismo, el tiempo que generosamente nos brindaron los consultores entrevistados.

El PNUD durante la formulación de este estudio organizó Talleres de discusión de los avances del mismo, en los cuales participaron reconocidos profesionales de diversas instituciones del sector público e investigadores de organismos no gubernamentales. A todos ellos se les agradece sus observaciones y sugerencias que permitieron enriquecer el contenido de este trabajo.

Manifestamos nuestro reconocimiento a los representantes de las siguientes instituciones: Asociación Latinoa-

mericana de Organizaciones de Promoción, Biblioteca Nacional del Perú, CALANDRIA, Comisión de la Verdad y Reconciliación, Consorcio de Investigación Económica y Social, Consorcio Justicia Viva, Grupo Propuesta Ciudadana, Instituto de Defensa Legal, Instituto Diálogo y Propuestas, Instituto de Estudios Peruanos, Instituto Prensa y Sociedad (IPYS), OXFAM – GB, Perú 21, Servicio de Cooperación Holandesa (SNV), Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Universidad Ricardo Palma.

Igualmente debemos agradecer en estas instituciones a las siguientes personas: Rolando Ames, Karin Apel, Carlos Eduardo Aramburú, Javier Aspur, Eduardo Baillón, Carlos Barrenechea, Carlos Basombrio, Martin Beaumont, Zorobabel Canzino, Mirtha Correa, Julio Díaz Palacios, Jhonny Zas Friz Burga, Efraín Gonzales de Olarte, Javier Iguñiz, Manuel Iguñiz, Wilfredo Kapsoli, David Lobatón, Sinesio López, Sofía Macher, Nelson Manrique, Carlos Monge, Alberto Mosquera, Federico Negrón, Santiago Pedraglio, Javier Portocarrero, Francisco Santa Cruz, Carolina Trivelli, Mariano Valderrama y Alfredo Villavicencio



## Expertos entrevistados

Patricia Arregui

Javier de Belaúnde

Víctor Caballero

Elmer Cuba

Ernesto De la Jara

Pedro Francke

Ronald Gamarra

Alberto Gonzales-Zúñiga

Carmen Montero

Pierina Pollarolo

Marisa Remy

Fernando Rospigliosi

Jorge Santisteban

Patricia Teullet

Carolina Trivelli

Fernando Villarán



# ■ Índice

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>67</b>
<b>I. LA AGENDA POLÍTICA</b> .....	<b>70</b>
1. Partidos, sistema electoral y Congreso .....	70
2. La Reforma del Estado .....	73
3. La descentralización .....	73
4. La reforma de la administración y gestión públicas .....	76
5. La lucha contra la corrupción .....	78
<b>II. LA AGENDA ECONÓMICA</b> .....	<b>80</b>
1. Política tributaria.....	80
2. Deuda externa Pública .....	82
3. Promoción de la inversión privada .....	83
4. La política de empleo .....	84
5. La integración comercial.....	84
<b>III. LA AGENDA SOCIAL</b> .....	<b>86</b>
1. Educación .....	86
2. Salud.....	87
3. Justicia.....	89
4. Seguridad ciudadana .....	90
5. Combate a la pobreza extrema.....	90
<b>IV. A MODO DE CONCLUSIÓN</b> .....	<b>94</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>95</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>99</b>



# ■ Introducción

En este documento hacemos de manera breve y sustanciosa, una presentación crítica de lo que consideramos son las principales definiciones y dilemas que deberán enfrentar los próximos gobiernos, comprendiendo las áreas política, económica y social. Esperamos que este documento sea de utilidad para los actores políticos, líderes de opinión y medios de comunicación, así como para instituciones dedicadas a promover la capacitación y el debate electoral. Nuestro objetivo es contribuir a elevar el nivel de la discusión política en el marco de la campaña electoral 2006.

Presentamos aquí lo que consideramos es la agenda mínima esencial de temas que deberá ser atendida por el próximo gobierno para enfrentar los más acuciantes problemas del país, exponiéndola a través de dilemas que requieren definiciones sobre asuntos muy concretos, para evitar retóricas generales que suelen esconder la carencia de propuestas. No pretendemos plantear una suerte de programa o plan de gobierno alternativo al de los partidos, sino contribuir a establecer una agenda mínima de temas que deben ser abordados de manera seria y responsable por éstos. Partimos del supuesto de que no existen soluciones fáciles a los problemas del país, y que toda decisión importante supone asumir costos y enfrentar la oposición de algunos sectores inevitablemente afectados por el cambio del status quo, así como la capacidad de convencer y movilizar a los beneficiarios potenciales de los cambios. Por ello, abordaremos sobre todo temas polémicos en torno a los cuales las definiciones políticas son cruciales, dejando relativamente de lado aquellos donde existen amplios consensos, que lo que requieren más bien es voluntad política para convertir esos acuerdos en políticas concretas.

Consideramos crucial que los partidos tengan bien establecidas sus prioridades, que sean conscientes de los costos que deberán superar, de la oposición con la que

inevitablemente tendrán que lidiar, y tengan prevista una respuesta política adecuada. De lo contrario, se termina dando respuestas siempre parciales e incoherentes a los problemas, se cae en una política meramente reactiva, y finalmente se termina desechando un camino reformista, generándose una parálisis gubernativa que desaprovecha importantes oportunidades de cambio. Y consideramos claro que el Perú de hoy requiere urgentemente de reformas profundas, que permitan consolidar y afianzar lo avanzado en los últimos años, en varios terrenos, e iniciar cambios en muchos otros que han sido tratados muy deficientemente, y que explican la persistencia de la pobreza y desigualdad, y la precariedad democrática en nuestro país.

Este trabajo se inspira en varias fuentes, siendo un referente importante la conceptualización presentada en el libro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (2004). En este libro se propone pensar la democracia más allá de su dimensión estrictamente político-electoral, y apuntar a construir una democracia basada en el ejercicio pleno de los derechos de todos los ciudadanos, lo que permite considerar también dimensiones económicas y sociales. Este documento también invita a explorar las relaciones entre la democracia, la pobreza y la desigualdad, como un triángulo analítico pertinente para caracterizar la problemática de los países de la región; en el caso peruano, estas relaciones son absolutamente relevantes, y constituyen el gran desafío que deberá encarar el próximo gobierno. ¿Cómo hacer compatible la consolidación de las instituciones democráticas con la mejora de las condiciones de vida de la población, y un ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos? En este marco, hemos procurado poner en debate cuestiones que implican atacar los problemas de exclusión y marginalidad, que involucran a la población más pobre y vulnerable, junto a los temas de debate más

<sup>1</sup> Hay intentos valiosos en un sentido similar al del presente trabajo; entre los más recientes, ver Colectivo "Ciudadanos por un Buen Gobierno", 2004, entre otros.

habituales en la arena pública. Allí donde se contaba con información suficiente, hemos ilustrado la discusión con cifras que ayudan a dar cuenta de la magnitud de los dilemas que nuestra sociedad tiene ante sí<sup>1</sup>.

La democracia peruana se encuentra en la actualidad en una encrucijada: enfrenta grandes desafíos y riesgos, pero también tiene abiertas grandes posibilidades. En las múltiples elecciones que se realizarán en el 2006 (presidente, congreso, parlamento andino, gobiernos regionales y locales a nivel provincial y distrital), lo que está en juego es dejar atrás una lógica de políticas pendulares y erráticas, así como una dinámica de competencia interpartidaria signada por la polarización y la dificultad para desarrollar conductas cooperativas, que caracterizaron al país en décadas anteriores, todo lo cual interrumpió procesos de aprendizaje y acumulación económica y política. Está también abierta la posibilidad de consolidar logros y avances importantes en varias áreas, que han puesto al Perú en una situación mejor que sus vecinos en la región andina. Sin embargo, existen también importantes riesgos, resultado de una situación social que no ha mejorado sustancialmente en los últimos años, pese a ciertos avances en la condición general del país; que se expresan dramáticamente en la persistencia de altos niveles de pobreza e indigencia, en la pésima calidad de nuestro sistema educativo, en la creciente inseguridad ciudadana, entre otros.

Esto se traduce en altos niveles de desconfianza interpersonal y en las instituciones, en una creciente conflictividad social, desafección política, crecimiento de opciones contrarias al sistema sin propuestas alternativas claras o viables, y una proclividad para actuar por fuera de los cauces institucionales. Además, tenemos un Estado débil para desarrollar iniciativas, así como actores políticos y sociales poco representativos. Todo esto hace que caigamos en una dinámica signada por la fragmentación y la inestabilidad política, por conductas no cooperativas en los actores partidarios y sociales, imbuidos en consideraciones de corto plazo, con políticas erráticas insostenibles en el mediano plazo, que terminen generando un círculo vicioso, en el cual la pobreza y la desigualdad crean inestabilidad política, y ésta a su vez impide el desarrollo de acciones que combatan la pobreza y reduzcan la desigualdad.

De otro lado, estas elecciones tienen características muy singulares, que la diferencian de todas las que hemos teni-

do en las últimas décadas, lo que aumenta la incertidumbre, y ubica a todos los actores en una suerte de terreno desconocido. Las elecciones generales de 2001, 2000 y 1995 estuvieron signadas por el conflicto entre una fuerza política hegemónica, el fujimorismo, y diversas fuerzas de oposición; las de 1990, 1985 y 1980 estuvieron signadas por un debate fuertemente ideológico entre fuerzas claramente ubicadas en un eje izquierda-derecha. En las elecciones de 2006, por el contrario, no existen fuerzas hegemónicas, varios de los contendientes arrastran una gran debilidad y se hallan dando los primeros pasos hacia su institucionalización partidaria.

Además, estas elecciones ocurren en un contexto regional también marcado por una encrucijada. En el periodo 2005-2006 casi todos los países de la región tendrán elecciones en las que elegirán nuevos gobiernos, y lo que está en juego también parece ser, como en el Perú, la capacidad de asumir con fuerza una agenda de transformación social realista y viable, evitando tanto una lógica puramente de mercado con resultados sociales regresivos, así como una lógica de reformas voluntarista y efectista, pero insostenible en el mediano plazo, ya sea por las restricciones económicas, como por la polarización social que pueden generar. Las dificultades y problemas registrados en Ecuador y Bolivia en los últimos años son muestra elocuente de estos desafíos.

Existen en medio de las dificultades algunas razones para abrigar cierto optimismo. Nuestros propios problemas, y la agudeza de los mismos, nos han hecho pasar por décadas de aprendizajes dolorosos, lo que ha generado una suerte de consenso de centro que puede ser positivo. Hemos aprendido que el voluntarismo político y económico pueden desencadenar terribles procesos de hiperinflación y descontrol; que la ideologización y la violencia conducen a más violencia y no a la solución de los problemas de los más necesitados; de los extremos de prepotencia y corrupción a los que puede llevar un ejercicio autoritario del poder; también que la pura lógica de mercado, desatendiendo las preocupaciones sociales, así como la disminución de las capacidades del Estado, conducen a peores niveles de distribución del ingreso, fortalecen coaliciones mercantilistas y dan lugar a formas de mercado oligopólicas; finalmente, que la tarea de gobernar en un país como el nuestro tiene que ser tomado en serio, que no se puede improvisar, que se requiere de un personal político y técnico calificado, responsable, e intachable en cuanto a su ética personal y pública. Esto se

expresa en la multiplicación de espacios de concertación y participación ocurridos en los últimos años, que tiene como institución emblemática al Acuerdo Nacional, y a la creación del Centro de Planeamiento Estratégico. Tenemos además en el momento actual un entorno relativamente favorable: una economía en crecimiento, aunque los beneficios de éste tardan en involucrar a todos, especialmente a quienes más lo necesitan, y un contexto internacional propicio para hacer sostenible ese crecimiento.

Lo señalado anteriormente ha permitido la gestación, como decíamos, de un amplio consenso en torno a políticas de centro, que hace que la dinámica política de los últimos años haya dejado atrás una lógica de competencia política centrífuga y polarizada, como la que tuvimos en la década de los años ochenta y los primeros años de los noventa. Las ventajas de esto pueden verse elocuentemente si comparamos nuestro país con los países andinos vecinos, en los que un alto grado de polarización política y social hacen sumamente difícil la construcción de una gobernabilidad democrática. El gran desafío de los próximos años es que ese consenso no se rompa, y en consecuencia, los grandes rezagos en materia social se expresen en las próximas elecciones como fuerzas radicales contrarias al sistema, con capacidad para bloquear su funcionamiento, pero sin la fuerza suficiente para crear un orden alternativo viable. Otro desafío es convertir el consenso descrito en políticas concretas, pasar de un acuerdo retórico sin contenido a un consenso activo, expresado en compromisos y políticas sostenidas a lo largo del tiempo, resultado de un debate abierto, en el que queden claras también las diferencias y desacuerdos, que deberían ser dilucidadas por las preferencias de la ciudadanía. Este documento tiene la pretensión de aportar en esa dirección, especificando lo que consideramos son los puntos de debate cruciales de la campaña electoral 2005-2006.

El Perú está en una encrucijada, y no puede permitirse el lujo de perder tiempo o de desaprovechar una oportunidad como la presente. Nuestro país ha pasado por decepciones y frustraciones sucesivas, que han dejado un pesado legado de desconfianza y derrotismo respecto a las posibilidades del Perú. El construir nuevas esperanzas sobre la base de las banderas de la institucionalización democrática, de un crecimiento económico más equitativo, con un fuerte énfasis social, poniendo por delante a la población más vulnerable, de la lucha contra la corrup-

ción, es responsabilidad que dependerá en gran medida de las nuevas autoridades electas. Esperamos que este documento ayude a poner estos temas en el centro de la agenda política.

En este documento discutimos tres grandes agendas: la agenda política, la agenda económica, y la agenda social. En la agenda política nos ocupamos de los partidos, el sistema electoral y el congreso; y de la reforma del Estado, específicamente de la descentralización, la reforma de la administración pública y la lucha contra la corrupción. En la agenda económica analizamos la política tributaria, la deuda externa y las políticas de promoción de la inversión privada, considerando particularmente la política de empleo y la integración comercial. Finalmente, en la agenda social, analizamos los sectores educación, salud, justicia, seguridad ciudadana y combate a la pobreza. Es evidente que estas agendas están interrelacionadas: por ejemplo, sin acuerdos políticos para asignar el gasto público, es imposible implementar programas sociales; sin embargo, las tratamos de manera separada, para simplificar su presentación. En todos los casos, hasta donde nos ha sido posible, presentamos el tema y el “estado de la cuestión”, luego discutimos las opciones abiertas, planteándolas como dilemas y preguntas, para motivar respuestas concretas que dejen muy claras las opciones que los candidatos elegirían. Algunas cifras que ilustran los problemas o las disyuntivas son presentadas en el anexo. Lamentablemente, son varios los asuntos que quedan fuera de la discusión, como por ejemplo los asuntos ambientales y de manejo de recursos naturales, la agenda cultural, la agenda supranacional o de defensa. Limitaciones de tiempo y competencia de los autores nos llevaron a tomar esta opción.

Para preparar esta agenda, hemos recurrido a la revisión de trabajos ya preparados por especialistas en cada materia; complementariamente, hemos entrevistado a algunos expertos en cada uno de los temas, sin cuya contribución hubiera sido muy difícil haber producido este documento. La agenda propuesta, los enfoques y los vacíos que en ella se pudiera encontrar son, a pesar de sus valiosas contribuciones, de nuestra responsabilidad.

# I. La agenda política

El punto de partida de este estudio es el examen de quienes están llamados a representar los intereses ciudadanos y a convertir sus preferencias en políticas públicas, es decir, los partidos políticos; y también de las herramientas con las que cuentan para llevar adelante sus iniciativas, es decir, el aparato del Estado.

En los últimos años, hablar de la crisis de los partidos y de la necesidad de renovarlos y fortalecerlos, así como de la necesidad de una reforma del Estado se han vuelto prácticamente ideas de sentido común. Detrás de esto está la obvia constatación del enorme desprestigio de los partidos, así como de las clamorosas falencias en el funcionamiento del Estado, en sus reiteradas muestras de ineficiencia, corrupción y lejanía respecto a los ciudadanos. En los últimos años, los partidos se debilitaron en extremo, aparecieron movimientos “no políticos”, y los cambios en el aparato del Estado que se implementaron en el marco de las políticas de reforma estructural orientadas al mercado de la primera mitad de la década de los años noventa se paralizaron desde entonces, sin poder pasar a lo que diversos autores han llamado “reformas de segunda generación”. (Naím, 1994; Kuczynski y Williamson, 2003 y Wise, 2003)

Sin embargo, estamos aquí ante ejemplos típicos de consensos vacíos que requieren precisiones. En el tema de los partidos, si bien existe un consenso sobre su importancia y necesidad de fortalecerlos, no hay acuerdo sobre la dirección que debería orientar los esfuerzos de reforma, y no se precisa a través de qué medidas en concreto se fortalecerían los mismos; en general, prima una discusión desordenada con propuestas que apuntan en direcciones diferentes, y que generarían efectos contradictorios. Del lado de la reforma del Estado, si bien todos asumen su necesidad e importancia, tampoco hay claridad sobre los pasos concretos que debieran seguirse; en gran medida, porque no se quieren asumir los costos políticos de un

proceso de reformas a fondo. Estos problemas ilustran muy bien que se enfrentan dilemas que pueden llevar a la parálisis, y que la claridad es indispensable.

## 1. Partidos, sistema electoral y Congreso

Se suele señalar, correctamente, que no es posible tener democracia sin partidos; la debilidad de éstos incide directamente sobre la mala calidad de la democracia. La debilidad de los partidos dificulta el establecimiento de acuerdos, impone lógicas de corto plazo, genera problemas de representación, entre otras cuestiones. (Garretón, 2004; Alcántara, 2004 y Tanaka, 2004)

En el ámbito regional, el Perú destaca por ser el país con la más alta volatilidad electoral, con la más baja estabilidad del sistema de partidos (después de Guatemala), con la más baja identificación con los partidos (después de Brasil), por niveles de confianza en los partidos y niveles de legitimidad de los procesos electorales por debajo del promedio regional, con porcentajes muy bajos de ciudadanos que consideran a los partidos como factor indispensable para el progreso (los más bajos después de Paraguay, Brasil y Ecuador), y finalmente el Perú resulta siendo el país con el más bajo nivel de institucionalización partidaria de la región<sup>2</sup>.

Todo esto se expresa en los altos niveles de fragmentación política: por ejemplo, en las tres últimas elecciones generales (1995, 2000, 2001), se presentaron 14, 9 y 8 candidatos presidenciales y los electores debieron elegir entre 20, 10 y 13 listas al Congreso respectivamente. A mediados del 2005 se habían inscrito 32 partidos nacionales ante el Jurado nacional de Elecciones (JNE)<sup>3</sup>, y a

<sup>2</sup> Ver al respecto el cuadro N° 1, que presenta índices sobre institucionalización del sistema de partidos compilados por Payne (2003).

<sup>3</sup> Los 32 partidos son: Acción Popular, Agrupación Independiente Sí Cumple, Alianza para el Progreso, Avanza País - Partido de Integración Social, Cambio 90, Cambio Radical, Con Fuerza Perú, Coordinadora Nacional de Independientes, Fuerza Democrática, Fuerza Nacional, Frente Independiente Moralizador, Frente Popular Agrícola FIA del Perú - Frepap, Justicia Nacional, Movimiento Descentralista Perú Ahora, Movimiento Humanista Peruano, Movimiento Nueva Izquierda, Nueva Mayoría, Partido Aprista Peruano, Partido Democrático Somos Perú, Partido Popular Cristiano, Partido por la Democracia Social, Partido Democrático Descentralista, Proyecto País, Perú Posible, Reconstrucción Democrática, Renacimiento Andino, Restauración Nacional, Resurgimiento Peruano, Siempre Unidos, Solidaridad Nacional, Unión por el Perú, Y se Llama Perú (datos tomados de la página web del Jurado Nacional de Elecciones, <http://www.jne.gob.pe>).

la primera semana de marzo, se tiene 20 aspirantes a la candidatura presidencial<sup>4</sup>, lo que hará muy difícil para los electores informarse bien en medio de la confusión de las campañas electorales. Además, esto hará que, muy probablemente, para el próximo gobierno resulte extremadamente difícil construir una mayoría en el próximo Congreso, o gestar acuerdos políticos que aseguren niveles mínimos de gobernabilidad; esto ya sea por la fragmentación del Congreso entre muchos grupos políticos, como por la escasa disciplina y cohesión de los parlamentarios electos respecto a sus partidos.

Respecto a este último asunto, tenemos que los partidos históricos no han logrado superar sus problemas de representación, y los nuevos que han aparecido muestran gran improvisación y personalismo. Un indicador de este problema se vio claramente en el congreso todavía en funciones, que poco después de la mitad de su periodo de cinco años (a mediados de 2004) mostraba que veinte legisladores (de un total de 120), se habían cambiado de partido. De los tres grupos políticos principales, solamente el APRA no sufrió desercciones: Perú Posible eligió 47 representantes, y tres años después sólo tenía 39; Unidad Nacional eligió 17 parlamentarios, y tres años después sólo contaba con 12. Esto por supuesto hace todavía más difícil la gestación de acuerdos políticos en un congreso fragmentado.

Finalmente, otra manifestación de la debilidad de los partidos nacionales es precisamente su carácter no nacional. En las últimas elecciones regionales y locales de noviembre de 2002, listas independientes y partidos pequeños concentraron cerca de la mitad de los votos<sup>5</sup>. La fragmentación política en los ámbitos regionales y locales es aún mayor que en el ámbito nacional, lo que suele venir acompañado de agudos conflictos que se expresan en reiteradas denuncias de corrupción y malversación, pedidos de revocatoria de autoridades, que incluso llegan a la violencia, como se evidenció con el asesinato del alcalde de Ilave (Puno) en abril de 2004.

¿Cómo fortalecer a los partidos y crear un sistema estable de partidos, entonces? ¿Cómo lograr tener partidos

renovados, democráticos, representativos, transparentes? ¿Cómo llegar a un sistema de partidos con menos partidos, que evite la fragmentación, pero que al mismo tiempo sea representativo de los intereses de la ciudadanía en todo el país? Estas preocupaciones dieron lugar a la aprobación de una ley de partidos (ley 28094, de octubre de 2003), según la cual los partidos nacionales requieren acreditar comités en cuando menos un tercio de las provincias del país y dos terceras partes de los departamentos, con cuando menos cincuenta afiliados en cada uno de ellos (artículo 8). Los partidos nacionales nuevos necesitan también presentar las adhesiones de 128,293 ciudadanos (el equivalente al 1% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional) para inscribirse ante el Jurado Nacional de Elecciones. Además la ley establece la obligatoriedad del seguimiento de mecanismos de democracia interna (Título V) para la elección de dirigentes y candidatos a cargos de elección popular, entre otros aspectos positivos. En términos generales, la ley busca tener partidos democráticos, basados en la participación de sus afiliados, con una presencia y cobertura nacional. La lógica detrás de la ley ha sido la “elevación de las barreras de entrada” al sistema, imponiendo ciertos requisitos mínimos, para promover la constitución de un sistema de menos partidos, pero más fuertes. De otro lado, para combatir la fragmentación de la representación en el Congreso, en setiembre de 2005 el Congreso aprobó la ley 28617, que estableció una barrera electoral de 4% de los votos nacionales, o la elección de cuando menos cinco congresistas en más de una circunscripción electoral, para poder tener derecho a la representación parlamentaria (después de las elecciones de 2006, la barrera será de 5% y el mínimo de congresistas electos sería seis).

Sin embargo, la ley de partidos no cuenta con mecanismos de seguimiento, control, fiscalización, y no se establece un régimen de sanciones; por ello, se corre el riesgo de que los partidos cumplan con la formalidad de la ley de partidos, pero no cambien en su comportamiento concreto. Además, la ley de partidos no se ha acompañado de otros cambios en la ley electoral, el reglamento del

<sup>4</sup> Los 20 candidatos presidenciales son: Alianza para el Progreso (Natale Amprimo), Avanza País (Ulises Humala), Concertación Descentralista (Susana Villarán), Movimiento Nueva Izquierda (Alberto Moreno), Frente de Centro (Valentín Paniagua), Fuerza Democrática (Alberto Borea), Justicia Nacional (Jaime Salinas), Partido Aprista Peruano (Alan García), Unión por el Perú (Ollanta Humala), Partido Socialista (Javier Diez Canseco), Perú Ahora (Luis Guerrero), Reconstrucción Democrática (José Cardó Guarderas), Renacimiento Andino (Ciro Gálvez), Restauración Nacional (Humberto Lay Sun), Resurgimiento Peruano (Antero Asto), Alianza por el Futuro (Martha Chávez), Unidad Nacional (Lourdes Flores), Progreseemos Perú (Javier Espinoza), Y se llama Perú (Ricardo Wong) y Con Fuerza Perú (Pedro Koechlin). El Frente Independiente Moralizador, el Frente Popular Agrícola del Perú, Partido Perú Posible y Partido Proyecto País solo presentarán listas al Congreso.

<sup>5</sup> En el cuadro n° 2 del anexo consignamos los porcentajes de votación obtenidos por las principales agrupaciones políticas en las elecciones regionales y municipales de 2002.

Congreso (ámbito primordial de actuación de los partidos), ni de cambios que regulen la actuación de los partidos en otros ámbitos (regionales y locales). Esto ha determinado que la ley de partidos por sí sola no haya tenido éxito en limitar suficientemente la fragmentación política, ya que, como hemos visto, a la fecha tenemos 32 partidos nacionales inscritos, y seguramente en los próximos meses lograrán inscribirse algunos más. De otro lado, si bien la barrera electoral limitará la fragmentación política, no hay medidas que refuercen la cohesión interna de los partidos, con lo que el riesgo del transfuguismo se mantiene.

Frente a esta situación, hay básicamente dos caminos que se pueden seguir: uno está signado por un carácter “aperturista”, y buscaría abrir el sistema político para renovarlo y democratizarlo; el otro tendría un carácter institucionalista, y más bien buscaría elevar las barreras de entrada al sistema político, imponiendo requisitos más exigentes, para limitar la fragmentación y cerrar el paso a líderes y fuerzas políticas improvisadas e inconsistentes. La primera opción corre el riesgo de llevarnos a una extrema fragmentación política; la segunda podría llevarnos a tener un sistema de partidos poco representativo. ¿De qué lado se ubican los candidatos en este debate? ¿Cómo evitar los extremos perniciosos? Una expresión concreta de cómo abordar estas cuestiones es discutir qué reformas se proponen a la ley de partidos y a la ley de elecciones. Más específicamente, sería útil saber qué se propone sobre las siguientes cuestiones:

- ¿qué sanciones se proponen frente al incumplimiento de la ley de partidos? ¿Cómo asegurarnos que los comités acreditados sean realmente expresión de una vida interna? ¿Cómo asegurarnos del funcionamiento de los mecanismos de democracia interna, de la transparencia en el financiamiento, y otros? Si la ley no contiene sanciones para las infracciones, es fácil prever que su cumplimiento será muy limitado. ¿Qué modificaciones específicas se plantean a la ley de partidos y a la ley electoral?;
- para fortalecer la cohesión de los partidos, ¿se está a favor de eliminar el voto preferencial? ¿Se está a favor de aprobar una ley contra el transfuguismo? Si no es por esas vías, ¿qué se propone para fortalecer internamente a los partidos?;

El fortalecimiento de las organizaciones políticas requiere también tomar acciones para normar su funcionamiento en su ámbito de acción principal, que es el Congreso, el cual está bastante desprestigiado, tal como puede verificarse con simples resultados de encuestas de opinión como las que realiza la Universidad de Lima que, en agosto pasado, señaló que apenas un 15.3% de los encuestados tenía confianza en el Congreso. ¿Cómo mejorar su funcionamiento? La excesiva fragmentación de la representación y la falta de cohesión de los partidos es la que dificulta la gestación de acuerdos y hace posible la aprobación sorpresiva de leyes sin respaldo ciudadano. De otro lado, está el tema de la impunidad con la que algunos congresistas actúan, amparados en la inmunidad parlamentaria y en la debilidad de la Comisión de Ética del Congreso. Frente a esto algunas propuestas de reforma serían:

- reforma constitucional para reinstaurar un régimen bicameral, con senadores y diputados. La existencia de dos cámaras permitiría un mayor debate y podría mejorar la calidad de las leyes. Caben aquí otras preguntas: ¿cómo se les elegiría? ¿En qué circunscripciones? ¿Serían todos los congresistas elegidos con el presidente, o habría elecciones escalonadas? ¿De qué tamaño sería el Congreso? De mantenerse el congreso unicameral, ¿qué soluciones se plantean para mejorar su funcionamiento?;
- cambios en la dinámica legislativa, para que funcione sobre la base de bancadas, no de congresistas individuales; se busca con esto combatir la fragmentación y mejorar la calidad de las leyes, ya que toda la bancada se hace responsable de una propuesta;
- revisión de la inmunidad parlamentaria, para hacer a los congresistas responsables ante la ciudadanía. ¿Qué modificaciones específicas se proponen? ¿Es suficiente una Comisión de Ética con mayores funciones y competencias? ¿Qué otras medidas podrían proponerse? ¿Qué se piensa de propuestas tales como la revocatoria de congresistas? En este caso, ¿cómo se implementaría?;

Estas cuestiones conciernen básicamente a los partidos nacionales. Sin embargo, es importante atender también la dinámica de los partidos regionales y movimientos

locales, protagonistas de graves conflictos de difícil resolución en diversas zonas del país. Para atender estos problemas debemos atender la legislación electoral en un sentido más amplio: ¿qué propuestas hay para limitar los problemas de fragmentación y conflicto en los ámbitos locales? Aquí habría que analizar qué cambios se proponen a la ley electoral, y las leyes de municipalidades y de regiones, que en el momento actual no son capaces de manejar los altos niveles de conflictividad local. ¿Se estaría de acuerdo con cambiar la composición de los consejos regionales y municipales, que en la actualidad otorga mayoría automática a la lista ganadora, lo que desincentiva la búsqueda de consensos? ¿Se estaría de acuerdo con implantar criterios proporcionales de representación? En el mismo sentido, ¿los pedidos de vacancia de autoridades locales debieran implicar la sustitución de todo el consejo, para así limitar los conflictos internos entre las autoridades electas? ¿Qué otras medidas se proponen?

## 2. La reforma del Estado

La reforma del Estado resulta imprescindible: ningún esfuerzo de política pública podrá prosperar si el aparato del Estado mantiene los niveles actuales de ineficiencia, desorden, corrupción, y si es que el Estado no se acerca a quienes más lo necesitan y no es capaz de ganar niveles mínimos de respaldo y confianza ciudadana. El enfoque de la reforma del Estado no debe apuntar a su desmantelamiento o repliegue, como ocurrió en los primeros años de los procesos de reforma estructural orientada al mercado, pero tampoco a la vuelta a un Estado intervencionista al punto que entorpezca el funcionamiento del mercado. De lo que se trata es de apuntar al fortalecimiento de sus capacidades de intervención para compensar los efectos regresivos de los mecanismos de mercado, y de sus funciones sociales, para así poder combatir los problemas de pobreza y desigualdad.

El asunto de la reforma del Estado comprende múltiples dimensiones, en esta sección abordaremos tres grandes áreas: la reforma de la administración y gestión pública, la descentralización y el combate a la corrupción. En los

últimos años, en la práctica, la reforma del Estado más importante ha sido el proceso de descentralización y la conformación de gobiernos regionales; este proceso ha obligado a pensar en el conjunto de la estructura del Estado, en todos sus niveles. Finalmente, legitimar el aparato del Estado requiere tomar iniciativas decididas de combate a la corrupción. Veamos cada uno de estos aspectos.

## 3. La descentralización

La gran reforma del Estado puesta en práctica en los últimos años sin duda ha sido la descentralización y la constitución de gobiernos regionales<sup>6</sup>. El proceso se inició en el año 2002 con la aprobación de la Ley de Bases de la Descentralización<sup>7</sup> y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales<sup>8</sup>. La mayoría de observadores evalúa en el momento actual que, a pesar que se trata de un proceso con grandes potencialidades, también tiene riesgos, y que en el momento actual se encuentra relativamente estancado y muestra escasos logros. ¿Cuál es la propuesta del próximo gobierno para relanzar el proceso de descentralización? Dos temas parecen cruciales en lo inmediato: los procesos de acreditación para transferencia de competencias, que aparecen como excesivamente farragosos, y la conformación de macroregiones o en rigor, regiones en el sentido que superan los ámbitos departamentales vigentes, cuestión particularmente difícil, después de los resultados del referéndum realizado en octubre pasado.

Respecto a lo primero, es en las transferencias de programas sociales donde se ha avanzado más. En efecto, a través del Decreto Supremo 036-2003-PCM, se “[...] definió un primer proceso de transferencias de proyectos de inversión de infraestructura productiva y de fondos, programas y proyectos de lucha contra la pobreza que incluía, en el caso de los gobiernos regionales, los proyectos especiales de INADE (Instituto Nacional de Desarrollo, básicamente las grandes irrigaciones, todas efectivamente transferidas), el programa de mantenimiento de caminos departamentales de PROVIAS y los proyectos de electrificación rural. Para los gobiernos locales provinciales,

<sup>6</sup> Ver Congreso de la República, 2005; Guerra, ed., 2005; Casas, 2005. En estricto sentido, los gobiernos denominados como “regionales” se conforman por ámbitos departamentales.

<sup>7</sup> Ley No 27783. Norma publicada el 20 de Julio del 2002.

<sup>8</sup> Ley No 27867. Norma publicada el 18 de Noviembre del 2002.

incluía la transferencia de los programas de complementación alimentaria de PRONAA (Programa Nacional de Asistencia Alimentaria) y el programa de mantenimiento de caminos provinciales de PROVIAS. Finalmente, para

los gobiernos locales distritales se previó la transferencia de los proyectos de infraestructura social de FONCODES (Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social), los proyectos del PRONAMACHS (Proyecto Nacional de Manejo

### PLANES ANUALES DE TRANSFERENCIAS

Nombre y Fecha	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales
Plan Anual 2003 Decreto Supremo N° 036-2003-PCM 2/abr/2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyectos Especiales de INADE</li> <li>- Mantenimiento de caminos departamentales a cargo de PROVIAS RURAL</li> <li>- Acuerdo de Gestión de Electrificación Rural a cargo del Ministerio de Energía y Minas</li> </ul>	Municipalidad Provincial - Programa de Complementación Alimentaria - Mantenimiento de Caminos Vecinales
		Municipalidad Distrital - Proyecto de Infraestructura Social a cargo de FONCODES - Proyecto de Infraestructura Productiva a cargo de PRONAMACHS
Plan Anual 2004 Decreto Supremo N° 038-2004-PCM 12/may/2003	Proyectos, Infraestructura y maquinaria - Proyectos Especiales de INADE - Proyecto PROALPACA - Proyecto ganaderos del MINAG - 384 Equipos mecánicos del MTC - Plan Copesco del Mincetur - Embarcaderos lacustres y fluviales del MTC	Municipalidad Provincial - Programa de Complementación Alimentaria - Mantenimiento de Caminos Vecinales
	Funciones de los sectores - Agricultura - Comercio - Turismo - Artesanía - Energía y minas - Producción - Industria	Municipalidad Distrital - Proyecto de Infraestructura Social a cargo del FONCODES  Funciones - Principalmente vinculadas con temas de desarrollo económico local establecidos en la Ley Orgánica de Municipalidades
Plan Anual 2004 Decreto Supremo N° 052-2005-PCM 28/jul/2005	Infraestructura - Embarcadero Lacustre	Municipalidad Provincial - Programa de Complementación Alimentaria - Mantenimiento de Caminos Vecinales
	Funciones de los sectores - Agricultura - Energía y minas - Salud - Transporte y Comunicaciones	Municipalidad Distrital - Proyecto de Infraestructura Social a cargo del FONCODES

Fuentes: Disposiciones normativas citadas  
Elaboración del PRODES

de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos), y los proyectos de reconstrucción de ORDESUR (Organismo de Reconstrucción del Sur)..." (Remy, 2005, p. 3). Como puede verse en el cuadro siguiente, en los años 2004 y 2005 se dieron algunos avances, pero muy limitados.

Del total de gobiernos regionales y locales, sólo algunos han recibido estas transferencias. Los gobiernos ya a cargo fueron previamente acreditados por su capacidad para gestionar los programas. Sin embargo, la acreditación para la transferencia de los programas y proyectos en los gobiernos regionales no supera el 65% y en los gobiernos locales no supera el 35% del total, según datos de 2003<sup>9</sup>. Las cosas no han mejorado mucho en 2004 y 2005: por ejemplo, en 2003 hubo 241 gobiernos locales verificados para FONCODES, mientras que en 2004 fueron 165; en 2003 hubo 67 verificados para PRONAA, y en 2004 fueron 58.

En cuanto al proceso de transferencias sectoriales, a mediados del 2004 se promulgó la Ley 28273, en el que se norma el sistema de acreditación de gobiernos regionales y locales<sup>10</sup>, en tanto que su reglamento recién se aprobó a finales del 2004<sup>11</sup>. El proceso aparece como excesivamente engorroso, pero acaso el límite principal esté en la poca experiencia y capacidades de los gobiernos regionales y locales en el manejo de las nuevas funciones. En ambas normas legales se definen las transferencias sectoriales hacia los gobiernos subnacionales a través de un proceso en el que "[...] cada cinco años los ministerios definen el conjunto de competencias posibles de ser transferidas y los gobiernos regionales y locales solicitan aquellas que les interesa, teóricamente, en función de sus planes estratégicos de desarrollo. En medio de ambos, el Consejo Nacional de Descentralización (CND) construye, juntando ofertas y demandas, un plan quinquenal de transferencias. Luego de ello, cada sector establece su plan de transferencias para el año, especificando los requisitos que los Gobiernos Regionales y Locales deben cumplir para ser acreditados como aptos para recibirlos, así como un plan de desarrollo de capacidades. Tanto el plan quinquenal de transferencias como el anual, deben ser aprobados por el consejo de ministros. A continuación, se dan las acciones de capacitación y asistencia técnica para las competencias solicitadas y aprobadas en el plan,

luego de las cuales el CND y las entidades acreditadoras seleccionadas por él analizan si el gobierno regional o local está apto para ejercer las competencias que solicitó. Y, finalmente, se inicia el proceso de transferencia de las competencias [...]" (Remy, 2005, p. 4). Ante esta situación, ¿se promoverán mecanismos que permitan mayor rapidez en las transferencias de programas sociales y sectoriales? ¿Qué cambios se proponen al procedimiento de acreditación? ¿Cómo acelerar las transferencias sectoriales del gobierno central sin por ello perder eficiencia? ¿Existen otras maneras viables de repensar el proceso de descentralización?

De otro lado, tenemos el proceso de integración de regiones, cuyo primer referéndum se realizó en octubre de 2005, con resultados negativos, ya que la población rechazó rotundamente en todos los casos (con la excepción de Arequipa) las propuestas de integración. A pesar de ello, alguna propuesta de integración es fundamental para darle viabilidad a mediano y largo plazo al proceso de regionalización, ya que las actuales regiones, basadas en los antiguos departamentos, difícilmente podrían desarrollar economías de escala y aprovechar potencialidades que sólo aparecen al considerar regiones que comprendan espacios territoriales más amplios y diversos. El referéndum de 2005 adoleció de una serie de defectos que explican su resultado; ¿cuál es la propuesta de los partidos y candidatos frente al proceso de integración de regiones? ¿Cómo superar los problemas del referéndum pasado? ¿Cuál es la propuesta de conformación de regiones? Aquí se requiere de un liderazgo muy firme para poder avanzar; según las normas vigentes, el siguiente referéndum para aprobar la integración de regiones recién se dará en los años 2009 y 2013. ¿Se esperará hasta entonces, o existe una propuesta alternativa? ¿Cómo evitar que algunas regiones queden aisladas y rezagadas, ahondándose las brechas y desigualdades en el país?

Y desarrollando más este asunto, ¿cómo evitar que en los ámbitos regionales se replique el centralismo y las desigualdades? Podríamos pasar de un desequilibrio entre Lima y el interior a uno entre algunos centros regionales dinámicos rodeados de zonas deprimidas, aislados de sus entornos provinciales y rurales. ¿Cómo utilizar la descentralización como un mecanismo para reducir la

9 En el cuadro n° 3 del anexo se encuentran el número de gobiernos acreditados para las transferencias de programas y proyectos del 2003, pero implementadas en el 2004.

10 Ley No 28273. Norma publicada el 09 de Julio del 2004.

11 Decreto Supremo 080-2004-PCM. Norma publicada el 17 de Noviembre del 2004.

exclusión y la desigualdad? ¿Qué papel le cabe en esto a las Mesas de Concertación de Lucha Contra la Pobreza, y los Consejos de Coordinación Regional y Local, donde existe cierta capacidad de representación de intereses que podrían quedar subordinados? ¿Cómo fortalecer la participación de los sectores más excluidos y vulnerables del país?

#### 4. La reforma de la administración y gestión públicas

En cuanto a la reforma de la administración y gestión públicas, cabe señalar que dentro del Acuerdo Nacional, firmado en el año 2002 por diversos representantes del gobierno, de los partidos políticos y de la sociedad civil, uno de los cuatro grandes objetivos fue el desarrollar un “Estado eficiente, transparente y descentralizado”. Para lograr este objetivo los firmantes se comprometieron a:

- construir un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente,
- mejorar la capacidad de gestión del Estado mediante la modernización de la administración pública,
- implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, entre otros (Acuerdo Nacional, 2002). Sin embargo, aún el propio gobierno del presidente Toledo, impulsor del Acuerdo Nacional, no ha implementado tales medidas de manera clara y coherente.

A pesar de la permanente situación de austeridad en la que vivimos, el número de empleados estatales ha seguido creciendo. Si bien no se cuenta con estadísticas confiables, Ugarte (2000) calculó que el total de personal de los organismos del gobierno central y gobiernos regionales ascendía en 1991 a 924,726 personas<sup>12</sup> y, luego de trece años, habría aumentado a 1'372,742 trabajadores, siendo el 50% de éstos pensionistas, el 45% empleados

activos y el restante 4% trabajadores por servicios no personales (SNP). Este porcentaje de SNP es engañoso pues si se analiza por cada institución del Estado, se observa que hay varios sectores que se encuentran en un rango cercano al 40% y, en algunos casos por porcentajes superiores como el RENIEC (87%) o la ONPE<sup>13</sup> (74%). Existen algunos ministerios, como los de Trabajo, Agricultura, Presidencia de Consejo de Ministros, Producción y Vivienda, Construcción y Saneamiento que tienen a más del 30% de sus trabajadores contratados mediante el sistema de Servicios No Personales<sup>14</sup>.

Este aumento en el número de trabajadores del Estado no debería sorprendernos si es que cuando menos se mantuviera la proporción entre el tamaño de la población del país y el número de servidores públicos. Si aumenta el número de personas, debería aumentar el número de servidores públicos, asumiendo que el número y ámbito de las funciones del Estado no han cambiado, y no ha habido mejoras en cuanto a su eficiencia. Si se toma como indicador el número de servidores públicos dividido entre el total de la población peruana, se obtiene para el año 1991 4.2%, mientras que para el año 2004 esa cifra se incrementa a 5.0%<sup>15</sup>. Más aún, no sólo el número de empleados públicos ha aumentado en mayor proporción al crecimiento de la población peruana; según las últimas estadísticas, el gasto del Presupuesto General de la República destinado al pago de planillas también ha aumentado. Así, entre el año 2000 y 2004, el incremento asciende a 32% (CAD, 2003)<sup>16</sup>.

¿Qué hacer frente a un Estado cada vez más grande, que ha continuado creciendo desordenadamente en los últimos años pese a los procesos de reforma estructural, pero que no por ello es más eficiente en el cumplimiento de sus funciones? En los últimos años, el debate sobre la reforma del Estado ha desembocado en una propuesta del poder ejecutivo presentada al Congreso, que consiste en un paquete legislativo de cinco leyes de reforma del Estado: la Ley de la Carrera de Servidores Públicos, la Ley de Gestión de Recursos Humanos, la Ley de los

<sup>12</sup> De éstos, 702,166 corresponden a trabajadores activos y los 222,560 restantes a pensionistas. Debe resaltarse que no se incluyó a los militares y policías, ni a los trabajadores de empresas públicas (Ugarte, 2000).

<sup>13</sup> RENIEC, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; ONPE, Oficina Nacional de Procesos Electorales. En este último caso, podría ser razonable no establecer un vínculo laboral de largo plazo debido al carácter temporal de los procesos electorales.

<sup>14</sup> En el cuadro n° 4 del anexo, podemos observar el número de servidores según régimen –activo, pensionista y servicios no personales—para las diferentes entidades.

<sup>15</sup> En el año 1991, la población estimada ascendió a 22'179,595 personas; en el año 2004, la población estimada ascendió a 27'546,574 personas (Cuanto, 2004).

<sup>16</sup> El gráfico n° 1 del anexo muestra la evolución del gasto en personal.

Funcionarios Públicos y Empleados de Confianza, la Ley del Sistema de Remuneraciones del Empleo Público, y la Ley de Incompatibilidades y Responsabilidades<sup>17</sup>. ¿Qué evaluación se tiene de este paquete legislativo? En términos generales, la definición que tiene que hacerse es optar entre, de un lado, un principio de flexibilidad y, del otro, uno de homologación. La flexibilidad permite crear “islas de eficiencia” que han sido fundamentales para asegurar áreas de funcionamiento eficaz del Estado, pero han dado lugar a un gran desorden administrativo. Por otra parte, la homologación ciertamente ordena el aparato público, pero puede echar abajo los avances registrados en algunas áreas, contruidos precisamente con regímenes especiales, como sería el caso de la SUNAT. ¿Cómo mantener la eficiencia y a la vez ordenar el sector público? Y, sobre este punto, ¿cómo homologar y a la vez generar incentivos que permitan la eficiencia y la productividad?

Estos dilemas se materializan concretamente en cómo encarar la política de remuneraciones, el establecimiento de una carrera pública, y qué hacer frente a los trabajadores contratados mediante el régimen de servicios no personales. Otra definición importante para el próximo gobierno será también el establecer una distinción clara entre funcionarios de carrera y funcionarios de confianza. ¿Cuál es la propuesta? ¿A qué nivel se establecerá la diferencia entre unos y otros? ¿Se gestará un gran acuerdo político para respetar a los funcionarios de carrera? Obviamente, construir una carrera pública implica reducir el margen de discrecionalidad del poder ejecutivo, por que hacerlo requiere de una gran voluntad colectiva. Para empezar, ¿qué hacer con los trabajadores que prestan servicios bajo el régimen de contratos de Servicios No Personales? Mediante esta modalidad de contratación se ha desarrollado una lógica incoherente en la que, de un lado, se declara austeridad, pero por el otro, se amplía constantemente el número de trabajadores. En los últimos años viene imponiéndose el criterio de que esta modalidad de contratación debería reducirse, para lo cual se promulgó la Ley Marco del Empleo Público<sup>18</sup>, pero no queda claro el cronograma

de su implementación y si, efectivamente, se reducirá la precariedad del empleo público. Estos trabajadores no tienen ningún tipo de protección laboral –tan exigida en el empleo formal privado–, lo que dificulta la continuidad de sus funciones o el aprovechamiento de curvas de aprendizaje<sup>19</sup>. ¿Cuál es el cronograma de eliminación de la contratación por “Servicios No Personales” en la administración pública?

En cuanto a la política de remuneraciones, recientemente se ha aprobado la Ley de Remuneraciones de los Altos Funcionarios y Autoridades del Estado<sup>20</sup>, que sigue un criterio de homologación, y que crea la Unidad Remunerativa del Sector Público (URSP) para que sirva como referencia para el pago de los funcionarios adscritos a esta norma. Por ejemplo, el Presidente de la República será el que reciba el mayor salario, el cual no deberá ser mayor a 10 URSP (art. 4, Ley 28212)<sup>21</sup>. Ante esta situación, ¿cuál será el monto de la URSP que se promoverá? ¿Se está de acuerdo con profundizar una lógica de homologación en las remuneraciones, o se proponen criterios más flexibles?

Uno de los problemas con la lógica de la homologación es que hace difícil crear un sistema claro de incentivos que motive al trabajador a rendir su máximo esfuerzo. De un lado, están las relativamente bajas remuneraciones que desmotivan al trabajador y, de otro lado, la ausencia de claros indicadores de rendimiento que puedan permitir a los directivos establecer una política de incentivos. Una manera de avanzar en esta dirección es la del sistema de bonos de productividad. Algunas instituciones descentralizadas, como los organismos reguladores, tienen establecida una política mediante la cual se reparten bonos de productividad a los trabajadores si se cumplen metas establecidas, siempre que se haya firmado un convenio de gestión por resultados con el MEF. En 2004, por ejemplo, sólo nueve instituciones han firmado estos convenios: de las entidades reguladoras, supervisoras y administradoras de recursos, sólo siete instituciones los firmaron<sup>22</sup>. En general, son pocas las instituciones públicas

<sup>17</sup> Ver Congreso de la República – PRODES, 2005.

<sup>18</sup> Ley N° 28175 - Ley Marco del Empleo Público (norma publicada el 19 de Febrero del 2004). Debe mencionarse que los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú quedan excluidos del ámbito de esta norma (Art. III).

<sup>19</sup> Contradictoriamente a las características mencionadas, esta Ley del Empleo Público afirma que el empleado público tiene derecho a: Protección adecuada contra el cese arbitrario, Descanso vacacional, Seguridad social de acuerdo a Ley, Capacitación, entre otras (Art. 15).

<sup>20</sup> Ley N° 28212 - Ley que Desarrolla el Artículo 39 de la Constitución Política en lo que se refiere a la Jerarquía y Remuneraciones de los Altos Funcionarios y Autoridades del Estado (norma publicada el 27 de Abril del 2004). Dentro del ámbito de esta norma se encuentran los Congresistas, Ministros, Presidentes de Gobiernos Regionales, Alcaldes Provinciales, Alcaldes Distritales, entre otros (Art. 2).

<sup>21</sup> En el cuadro n° 5 del anexo, presentamos la unidad remunerativa correspondiente a cada rango del escalafón considerado en la Ley.

<sup>22</sup> El detalle se encuentra en el cuadro n° 6 del anexo.

que han firmado convenios en los últimos años. ¿Se entenderá esta política al resto de organismos estatales, de los diferentes niveles de gobierno? ¿Cuál será la política de incentivos y medición de desempeño? ¿Se está dispuesto a enfrentar la posible oposición de los afectados por el cambio del statu quo? Si no, ¿cómo mejorar la eficiencia y productividad en el sector público?

## 5. La lucha contra la corrupción

Finalmente, otro asunto que consideramos relevante en esta sección es el del combate contra la corrupción. En general, el tema de la corrupción no es un problema privativo del Perú: lo que le otorga hoy un protagonismo particular es la magnitud y tipo de la corrupción alcanzada en el gobierno de la década de los noventa, que fue uno de los más corruptos de la historia del Perú, y el consiguiente reclamo ciudadano por que ésta sea combatida de manera ejemplar. Si bien retóricamente todos están en contra de la corrupción, estas buenas intenciones no siempre se ven corroboradas en acciones concretas. De un lado, está el asunto de cómo enfrentar los procesos judiciales que involucran a personajes vinculados al gobierno de Alberto Fujimori, a éste mismo y, en general, a todos los personajes en las altas esferas del poder. Al respecto, procuradores, fiscales y jueces que realizan esfuerzos por representar debidamente los intereses del Estado y la sociedad y sancionar a quienes delinquieron no han podido hacer más por falta de respaldo material y político. De otro lado, otro aspecto de la corrupción, más cotidiana y cercana a los ciudadanos, es la que surge de los procesos de ejecución del gasto público, que requiere otro tipo de iniciativas. En general, para los políticos combatir la corrupción es difícil, pese a las buenas intenciones y retóricas, porque termina afectando los intereses del poder.

En cuanto al combate a la corrupción “en las alturas”, del poder, las recomendaciones de la Iniciativa Nacional Anticorrupción constituyen el esfuerzo más articulado producido hasta la fecha. ¿Se respaldan y asumen sus recomendaciones? ¿Qué otras medidas se proponen? Pensamos que algunas iniciativas emblemáticas de un

compromiso serio en contra de la corrupción serían, entre otras<sup>23</sup>:

- la creación de una autoridad nacional anticorrupción nombrada por el congreso con mayoría calificada, para dotarla de mayor poder e importancia política; o en su defecto, la ampliación de las facultades de la Defensoría del Pueblo, para que asuma el liderazgo en la lucha contra la corrupción y emita recomendaciones al respecto;
- la designación del Contralor General de la República por mayoría calificada en el congreso, que el periodo del Contralor no coincida con el del Presidente de la República, para reforzar su independencia frente al poder ejecutivo. Esto requeriría una modificación constitucional, pero en el corto plazo puede ser fruto de un acuerdo político;
- recientemente, se ha propuesto declarar la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción. Esta medida solamente requiere aprobación legislativa. ¿Se está de acuerdo con ello? ¿Qué otras iniciativas se proponen? ¿Cuáles son las propuestas respecto a la tipificación de los delitos y sus sanciones? ¿Qué cambios procesales y administrativos permitirían un mejor combate a la corrupción? ¿Cuál es la evaluación que se tiene del nuevo Código Procesal Penal?

Esto en cuanto a la dimensión más política del combate a la corrupción. Pero también es necesario tomar medidas en cuanto al manejo cotidiano de los recursos del Estado. En este campo, uno de los asuntos más importantes es el de las compras estatales. Según CAD (2002), el Estado peruano se caracteriza por ser uno de los principales agentes compradores de bienes y servicios en el mercado nacional. Cada año el Estado celebra alrededor de 840 mil contratos para adquirir bienes, contratar obras u obtener servicios de personas naturales y empresas proveedoras. Estos contratos ascienden alrededor de cuatro mil millones de dólares, que representan el 25% del presupuesto total nacional y el 7% del PBI. Lo preocupante en el tema de compras y adquisiciones estatales es que las compras mediante procesos públicos representan un porcentaje pequeño del total de compras, y que las exoneraciones de los procesos bajo jurisdicción del Consejo Superior de

<sup>23</sup> Ver INA, 2001; Siles et.al. 2005, Proética 2005, Gamarra, 2005, entre otros.

Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE) son más importantes y crecientes.

Respecto a las compras y adquisiciones estatales, el 99% de los contratos se celebra bajo el mecanismo de Adjudicación de Menor Cuantía y Adjudicación Directa Selectiva, que son procesos que no se publican (estos representan el 60% del monto económico de contrataciones del Estado). El 1% restante se realiza mediante Adjudicación Directa Pública, Licitaciones y Concursos Públicos, que son procesos que sí necesitan ser publicados (y representan el 40% restante del monto económico) (Morón, 2005). Por otro lado, respecto a las exoneraciones, éstas han venido aumentando de manera sustancial. Durante el 2001 se realizaron 663 contratos y adquisiciones exoneradas; durante el 2002 hubo 1,255 exoneraciones, en tanto que para agosto del año 2003 ya había 1,352 compras con exoneraciones (Morón, 2005). El principal comprador sin licitación es Petro-Perú<sup>24</sup>, problema que puede agravarse con la nueva Resolución Ministerial 138-2005-PCM que permite a Petro-Perú realizar compras por menor cuan-

tía<sup>25</sup>. Ante esto, ¿se derogará la Resolución Ministerial que permite esa exoneración? ¿Se incentivarán las compras mediante procesos más transparentes? ¿Se promoverá que Petro-Perú realice sus compras mediante procedimientos de Adjudicación Directa pública, más aún cuando se ha denunciado reiteradamente que dicha institución ha funcionado como “caja chica” del gobierno de turno?

Respecto de las compras mediante procesos más transparentes, el Estado ha impulsado una iniciativa para desarrollar compras estatales mediante sistemas electrónicos, con el fin de mejorar la eficiencia y reducir los niveles de corrupción. Así, mediante la Ley n° 28267<sup>26</sup>, se ha modificado la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, otorgando validez y eficacia jurídica a los actos efectuados usando la vía electrónica por medio del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE)<sup>27</sup>. ¿Se promoverá la reducción de la corrupción a través de la promoción de las compras estatales por vía electrónica? ¿Se promoverá el reestablecimiento de la Bolsa de Productos?<sup>28</sup>

<sup>24</sup> Los montos de compras sin licitaciones de las entidades que se exoneraron de los procesos de selección para adquisiciones se encuentra en el cuadro n° 7 del anexo.

<sup>25</sup> Establecen lista de Insumos directamente vinculados en procesos productivos de Petro-Perú S.A. Norma Publicada el 06 de Mayo del 2005. En realidad estas compras de menor cuantía se restringen a aquellos insumos como petróleo crudo, gasolina de alto octanaje, propanos, butanos, gasolinas base, gas natural, biodiesel, aditivos, principalmente.

<sup>26</sup> Ley N° 28267 – Ley que modifica la Ley N° 26850 Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (norma publicada el 03 de Julio del 2004).

<sup>27</sup> El SEACE es un software –basado en un ambiente de Internet– que permitirá (i) difundir información de los procesos de selección de proveedores, (ii) facilitar el desarrollo de las transacciones electrónicas para las compras; y, (iii) habilitar la política de transparencia y reducción de la corrupción. Mayor detalle puede verse en la siguiente página web: [www.seace.gob.pe](http://www.seace.gob.pe).

<sup>28</sup> La Bolsa de Productos ha sido un mecanismo que ha permitido realizar compras a precios bastante menores que los realizados por licitación pública. Según Du Bois (2004), durante el 2002, el programa PACFO (Programa de Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo) ahorró un 23% por realizar compras en la Bolsa de Productos y no por licitación pública. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en mayo del 2004, declaró a este mecanismo como inconstitucional (expediente N° 020-2003-AI/TC) basado en que todavía no presenta garantías para un control adecuado por parte de la Contraloría, no ha logrado la estandarización de los productos en venta por parte de expertos independientes a las partes, no ha establecido sanciones a los proveedores en caso de incumplimientos frente al Estado, entre otros (Tribunal Constitucional, 2004).

## II. La agenda económica

Atender las múltiples necesidades del país, construir un régimen democrático capaz de ir más allá de su dimensión electoral y procedimental para afianzarse en un mayor ejercicio de los derechos ciudadanos, que se exprese en más educación, salud, seguridad, especialmente para los más pobres, en una mayor y mejor cobertura de los servicios básicos e infraestructura, requiere necesariamente de más recursos. Ellos deben salir necesariamente de un aumento de los ingresos fiscales y de un aumento de la inversión privada, que permita cubrir los requerimientos de inversión que el Estado no puede cubrir. ¿Cómo lograr ambas cosas? No es sencillo, porque aumentar los ingresos fiscales puede generar un clima desfavorable para la inversión privada. De otro lado, existe un dilema, siempre difícil de resolver, entre el privilegiar políticas de estímulo al crecimiento económico pero “insensibles” en lo social, y el optar por políticas redistributivas con una buena intención social, pero que pueden desincentivar el crecimiento.

La definición que debe hacer el próximo gobierno es optar entre, de un lado, un modelo en el cual el Estado genera condiciones más favorables para la inversión privada, y asume un papel subsidiario, interviniendo en la actividad económica solamente cuando no se cuente con iniciativas de parte del sector privado; y del otro, un modelo en el que el Estado asume mayor protagonismo y dirige el proceso de la inversión con fines redistributivos, aumentando el gasto público en el intento. En el primer caso, la pregunta es, ¿cómo asegurar que el Estado cumpla con su papel regulador de manera suficientemente fuerte para evitar abusos y garantizar que los ciudadanos se beneficien también del crecimiento económico? Por el otro camino, la interrogante es ¿de dónde conseguir los recursos para cubrir los enormes déficits de oferta de servicios e infraestructura, dadas las inmensas necesidades actuales y la escasez de fondos fiscales para atender los requerimientos mínimos existentes?

Para ilustrar la magnitud del esfuerzo que tenemos por delante, queremos concentrarnos en el caso del agua potable y alcantarillado, tanto por su importancia para la

salud y bienestar de las personas, cuanto por los pobres indicadores que el Perú todavía exhibe a nivel regional. Para que Perú cumpla las Metas de Desarrollo del Milenio, que consisten en reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable, deberíamos invertir 153.2 millones de dólares anuales por 10 años –hasta el 2015– (Beltrán et. al., 2004). ¿De dónde saldrán los recursos para alcanzar esta meta? Por otro lado, si se analiza el costo total asociado a los cinco primeros objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>29</sup>, éste ascendería al 4.1% anual del PBI –aproximadamente 3.1 mil millones de dólares anuales– si la economía se ubica en una senda de crecimiento bajo (3%) y a 1.4% anual del PBI –aproximadamente 1.2 mil millones de dólares anuales– si la economía se sitúa en una senda de crecimiento más optimista (5%) por 10 años. Estos montos anuales estimados representan 216% o el 84% del gasto promedio de capital de los últimos seis años del Presupuesto de la República para un crecimiento de 3% y de 5%, respectivamente<sup>30</sup>. Este dato es elocuente sobre la escasez de fondos de inversión que tiene el Presupuesto de la República. El mismo estudio de Beltrán et. al., 2004, llega a la conclusión de que, para poder reducir la pobreza extrema nacional en el 2015 a la mitad (11.5% de la población), se necesitaría crecer sostenidamente a un promedio anual de 4.9% en los próximos once años, logro que el Perú no ha mostrado desde la década de los años sesenta.

Al buscar concretar en cuestiones más precisas el tema del aumento de los ingresos, nacionales y fiscales, hay algunos aspectos que requieren discusión y definiciones en los años venideros.

### 1. Política tributaria

Se señala correctamente que deberíamos aumentar la presión tributaria para poder aumentar el gasto social. Una

<sup>29</sup> Incluye los objetivos de (i) erradicar la pobreza extrema y el hambre, (ii) lograr la educación primaria universal, (iii) promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer, (iv) reducir la mortalidad en la infancia, y (v) mejorar la salud materna.

<sup>30</sup> El detalle de las cifras se presenta en el cuadro n° 8 del anexo.

efectiva presencia del Estado, sea en un papel subsidiario como en uno de promotor del crecimiento exige contar con recursos adecuados y sostenibles.

Una primera dificultad está en el alto nivel de informalidad de la economía peruana, que alcanza según algunos cálculos el 59.4% del producto bruto interno y el 58.7% de los trabajadores; la informalidad afecta el nivel de recaudación posible dados los altos costos de recaudación. Por ello, en la actualidad, el 40% de la recaudación del impuesto a la renta se concentra en 41 “mega contribuyentes”, y apenas 249 contribuyentes dan cuenta del 57% de ésta; y solamente el 13% de la recaudación proviene de medianos y pequeños contribuyentes<sup>31</sup>. Esto se traduce también en altos niveles de evasión; en la recaudación por IGV, por ejemplo, tenemos que se debería recaudar por IGV un porcentaje del PBI equivalente a la mitad de la tasa, es decir, 9.5% y en 2004 solamente se recaudó 7.1%. Para dar cuenta de lo que se podría hacer con esos recursos, solamente digamos que estos dos puntos porcentuales de PBI perdidos de la recaudación tributaria por concepto de evasión, equivalen a la inversión anual necesaria por diez años para erradicar la pobreza extrema. Son varias las cuestiones que requieren definición y una clara voluntad política para ser resueltas con efectividad, comenzando con la gran pregunta: ¿Cuál es la estrategia para aumentar la recaudación?

En los últimos años, no se perciben esfuerzos importantes de la administración tributaria por ampliar la base tributaria. En particular, la presencia de la SUNAT fuera de Lima, en las capitales de departamento, es muy limitada. Parece que se sigue el criterio de crear más obligaciones allí donde es más barato recaudar, ejemplo de ello sería el impuesto a las transacciones financieras (ITF), sin hacer esfuerzos sustantivos por asegurar el cumplimiento estricto en los sectores formales, o por incorporar a los informales en la formalidad. ¿Qué se propone al respecto? Aumentar la recaudación implica necesariamente combatir el contrabando y luchar frontalmente contra la evasión tributaria. En ambos casos, el aumento de la recaudación vendría con altos costos políticos: enfrentarse a grandes mafias involucradas en el contrabando o enfrentarse a las PYMES o a gremios poderosos. ¿Se asumirá el costo político que ello implica? ¿Qué medidas específicas se proponen?

Por otro lado, la recaudación es más baja de lo que debería ser por las exoneraciones tributarias vigentes en el país. Actualmente existen 193 beneficios tributarios, los cuales cubren diversos ámbitos de la economía, destacando el sector financiero que tiene 35 beneficios, seguido por la Amazonía, que tiene 23. Estos beneficios o exoneraciones tributarias representan un monto importante en la economía peruana, ascendiendo a cuatro mil millones de nuevos soles durante el año 2003, lo que representa el 1.91% del PBI peruano<sup>32</sup>. Este monto es relativamente similar al calculado por otros estudios en donde se afirma que la eliminación de los principales beneficios tributarios representan aproximadamente un 1.95% del PBI (Melo, 2003)<sup>33</sup>. ¿Se buscará eliminar algunas exoneraciones tributarias? ¿Cuál será el mecanismo para lograrlo? ¿Se eliminarán las exoneraciones tributarias en la selva? ¿Será el recientemente logrado acuerdo para el departamento de San Martín un ejemplo del camino a seguir (por el cual se elimina la exoneración a cambio de compromisos específicos de inversión en la zona)? ¿Se eliminarán las exoneraciones tributarias en los servicios financieros?

Según algunos, otra manera importante de aumentar los recursos fiscales sería el revisar los convenios de estabilidad tributaria, o los convenios de estabilidad jurídica, que algunas grandes empresas han firmado con el Estado peruano. Desde esta posición, se señala que los convenios de estabilidad “congelaron” acuerdos sumamente concesivos con las grandes empresas, que les ha permitido tener a lo largo de los años ganancias “excesivas”, muy por encima de la rentabilidad que obtendrían en otros países, por lo que correspondería su revisión y negociación. Según otras posturas, dichos convenios son el costo que debe pagar un país institucionalmente débil como el nuestro para atraer inversiones significativas que, a su vez, generan empleo y tributos. En un estudio, Macroconsult (2003) estima la contribución de estas empresas en 3.1% del PBI, 9,930 millones de dólares de ingresos al fisco, 28,500 empleos directos y 66,000 empleos indirectos, como resultado de las inversiones promovidas al amparo de estos convenios. ¿Qué es lo que proponen al país los candidatos? ¿Se revisarán los convenios de estabilidad tributaria y los de seguridad jurídica? ¿Se revisará la política vigente de captación y asignación de recursos del canon y regalías? ¿Se está de acuerdo con poner impuestos a

<sup>31</sup> El cuadro N° 9 del anexo muestra el número de contribuyentes y los montos recaudados según tipo de impuesto en los últimos cinco años.

<sup>32</sup> El detalle de las exoneraciones y los montos involucrados se encuentran en el cuadro n° 10 del anexo.

<sup>33</sup> Estos montos de beneficios y exoneraciones tributarias no difieren radicalmente de otros países de la región. Por ejemplo, en Brasil, para el año 1998, estos montos fueron el 1.85% del PBI, en tanto que en Argentina, para el año 2002, ellos llegaron al 3.07% del PBI (MEF, s.f.).

“ganancias excesivas” de las empresas? ¿Seguirán estos convenios siendo utilizados en la promoción de inversiones? ¿Se identificará claramente a la institución pública que deba supervisar su cumplimiento, de tal modo que se pueda rendir cuentas claras sobre los beneficios que traen al país? Si se revisaran, ¿cómo evitar que esto lleve a una caída en las inversiones, que impida atender otras necesidades?

## 2. Deuda externa pública

Uno de los rubros importantes que consume gran parte del presupuesto es el pago de la deuda externa, lo que limita las posibilidades de aumentar el gasto social. La deuda pública del Perú, al 31 de diciembre del 2004, era cercana a los 31 mil millones de dólares, de los cuales el 79% era deuda externa y el 21% restante deuda interna. La deuda pública peruana ha venido creciendo a lo largo de los últimos años, y para el período 2000 – 2004 la tasa de crecimiento ascendió a 28%<sup>34</sup>. Esto significa que para el 2004, la deuda pública representa el 45% del PBI<sup>35</sup>; asimismo, el stock de deuda externa es casi dos veces el total de las exportaciones anuales. Este nivel de deuda externa nos ubica en el séptimo lugar, de un total de 11 países, del ranking de deuda pública externa para las principales economías latinoamericanas, lo que implica un nivel de vulnerabilidad moderada (CAD, 2005)<sup>36</sup>. El pago de la deuda externa peruana constituirá una carga pesada en los próximos años, según el actual calendario de pagos<sup>37</sup>.

Finalmente, es importante señalar que con el gobierno del presidente Toledo, se ha comenzado paulatinamente a cambiar el origen del endeudamiento externo del país: de tomar deuda directamente con gobiernos y organismos multilaterales, estamos pasando a tomar deuda directa por la vía de bonos en el mercado financiero internacional, aprovechando las bajas tasas de interés. Para el 2001, la deuda mediante bonos representó el 37% del total, y en el 2004 aumentó a 60%<sup>38</sup>. ¿Cómo se evalúa esta política?

¿Se continuará y hasta qué punto? Se obtiene bonos porque hay confianza en el manejo macroeconómico, pero ¿cuánto de esto proviene de la firma de acuerdos stand by con el FMI? ¿Se seguirán firmando, o se renunciará a ellos, como acaba de hacer Brasil? ¿Qué implica esto respecto de los compromisos de pago de deuda, en cualquiera de sus formas? ¿Sería preferible depender menos de los mercados y más de los gobiernos?

Sobre el monto de la deuda externa podemos encontrar posiciones muy opuestas. Hay quienes sostienen que el stock total de nuestra deuda no importa mucho porque se encuentra en un nivel moderado respecto del PBI, es decir, 35.6 por ciento (a diciembre del 2004), y otros que afirman que es muy elevado y que mayores niveles de deuda son equivalentes a menores niveles de recursos disponibles para gasto público dentro del país. En un caso, la preocupación está en los flujos netos de recursos que ingresan al país: la economía peruana estaría bien siempre que ingresen al país mayores recursos por endeudamiento que aquellos que salen por pago anual de principal e intereses de la deuda existente. En el otro caso, se entiende que los compromisos de pago puntual de la deuda distraen los recursos de sus usos más urgentes, como serían atender la oferta de servicios básicos de la población o el financiamiento de infraestructura. ¿Es posible cumplir con los pagos por endeudamiento al mismo tiempo que se aumentan los recursos destinados a educación o salud? En otras palabras, ¿se reducirá el porcentaje del presupuesto público dedicado al pago de la deuda externa, que hoy –al 2004– equivale al 19% del presupuesto ejecutado y al 4% del PBI? ¿Cómo hacerlo sin entrar en conflicto con nuestros acreedores? ¿Se buscará reducir los flujos de pago por la vía de renegociación, o del reperfilamiento? De no mediar algún shock inesperado, las reservas internacionales alcanzarán por primera vez en la historia del Perú un nivel récord y así serán recibidas por el siguiente gobierno. De cara a esta realidad, ¿se buscará comprar deuda externa peruana de tal modo de reducir el stock y reducir nuestra vulnerabilidad? ¿Es conveniente continuar “solarizando” la economía? ¿Qué otras políticas se diseñarán e implementarán para continuar este proceso

<sup>34</sup> El gráfico N° 2 del anexo ilustra esta tendencia.

<sup>35</sup> El cuadro N° 11 del anexo recoge la información sobre la deuda externa y deuda total como porcentaje del PBI y de las reservas internacionales.

<sup>36</sup> Tal como lo afirma CAD (2005), “[...] en la región, Chile y México son los países con mejores niveles de sostenibilidad en su endeudamiento, pues su deuda pública representa el 15% del PBI y menos de la mitad de sus exportaciones [...]” (Pág. 7).

<sup>37</sup> El gráfico N° 3 del anexo muestra las proyecciones estimadas por MEF y CAD (2005).

<sup>38</sup> La importancia relativa de cada uno para los últimos cuatro años se muestran en el gráfico n° 4 del anexo.

de recuperación de la confianza en la moneda nacional, y con ello, en la política monetaria como instrumento de política de estímulo de la demanda interna?

### 3. Promoción de la inversión privada

Durante la década de los años noventa, el gobierno de Fujimori aplicó diversas políticas de reforma estructural orientadas al mercado, que permitieron incrementar la competitividad de diversos sectores, principalmente aquellos relacionados al sector exportador. Estas reformas se concentraron en la promoción de la inversión privada a través de las privatizaciones y concesiones, la flexibilización de la legislación laboral y la apertura comercial. Así, durante la década pasada se transfirió más de 160 empresas estatales, lo que generó al Estado ingresos por US\$ 8,700 millones y compromisos de inversión de aproximadamente US\$ 7,100 millones (Franco et. al., 2000); en el mercado laboral, se eliminó la estabilidad laboral y se amplió la gama de contratos temporales, que redujeron los costos salariales y de despido (Saavedra, 2000); finalmente, respecto a la apertura comercial, se eliminó todas las prohibiciones a las importaciones, se redujeron los aranceles y se estableció un tipo de cambio libre (Paz Soldán y Rivera, 2000).

Sin embargo, algunas de estas políticas no han continuado con el mismo impulso inicial, como los procesos de privatización y concesiones; otras han generado demasiadas dificultades en la población económicamente activa, por lo que es necesario evaluar sus resultados y plantear modificaciones, como en el sector laboral; en tanto que en otros sectores, como en el comercial, se continúa con el proceso de apertura a través de la formalización de acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales, y el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos se presenta como una gran oportunidad, aunque también rodeado de gran incertidumbre.

En cualquier escenario, sea uno donde el Estado es el líder del crecimiento, o se descansa en la iniciativa privada, los peruanos requeriremos de inversión privada en proyectos de desarrollo o mantenimiento de infraestructura como carreteras, puertos y aeropuertos, desarrollo energético o de telecomunicaciones, y en servicios de saneamiento. Esto por la simple razón de que la inversión pública no podrá cubrir sola el déficit que enfrenta el Perú en plazos razonables, y es claro que la infraestructura en el Perú deja mucho que desear. El Perú se ubica, entre once países de la región, en el último lugar de cobertura en agua y en teledensidad; y en el antepenúltimo en cuanto a cobertura de saneamiento y en consumo de energía eléctrica<sup>39</sup>.

El déficit de inversión en el Perú ha sido estimado en US\$ 23 mil millones de dólares (IPE, 2005), lo que anualmente es equivalente a 19 veces el componente de inversión del Presupuesto de la República y el 33% del PBI de 2004<sup>40</sup>. Esta brecha se concentra más en provincias (73% del costo total) que en Lima (23% del costo total)<sup>41</sup>. Frente a ello, al ritmo de inversión pública vigente, tomaría quince años cubrir el déficit, por lo que formas alternativas de promoción de la inversión deben ser implementadas. Al mismo tiempo, el monto de inversión pública que empresas como SEDAPAL demandan son equivalentes al presupuesto necesario para ampliar el sueldo de los maestros del Perú en 262 dólares por año por profesor<sup>42</sup>, o a un aumento de 11,677 dólares en el presupuesto anual de cada centro y posta de salud<sup>43</sup>.

En las carreteras, puertos o aeropuertos, u obras de saneamiento, se mantiene la presencia de empresas públicas. Éstas buscan, como cualquier empresa, crecer, y por lo tanto, pueden bloquear algunas iniciativas de entrega en concesión o privatización, más aún si resulta que las empresas públicas están mostrando utilidades netas, refutando así posibles acusaciones de ineficiencia<sup>44</sup>. Diferentes actores perciben que el sector privado participa para lucrar, sin contemplar el logro de objetivos sociales que son consustanciales a la naturaleza de servicio público, y que solamente pueden ser garantizados si una

<sup>39</sup> Las cifras de cada país de América Latina para cada uno de los indicadores mencionados se encuentran en el cuadro n° 12 del anexo.

<sup>40</sup> Para el Año 2004, el PBI estimado asciende a US\$ 68,633 millones (INEI). El componente de inversiones presupuestado para el Presupuesto del año 2005 asciende a US\$ 1,171 millones (Transparencia Económica – MEF); Sin embargo, si se trabaja con el monto ejecutado a diciembre del 2005 (US\$ 874 millones), las 19 veces se incrementan a 26 veces.

<sup>41</sup> En el cuadro N° 13 del anexo se presenta con detalle la brecha de inversión según cada sector.

<sup>42</sup> Según IPE (2005), el monto de inversión promedio anual ejecutado por SEDAPAL durante el período 1995 – 2004 asciende a US\$ 77 millones de dólares; según estadísticas del Ministerio de Educación, el número de profesores al 2003 asciende a 293,524 profesores.

<sup>43</sup> Según estadísticas del Ministerio de Salud, el año 2002, habían 1,179 Centros de salud y 5,415 Puestos de Salud.

<sup>44</sup> El cuadro N° 14 del anexo muestra los ingresos y la utilidad neta para el 2004 de las principales empresas públicas.

empresa pública los provee directamente, o participa del mercado, de tal modo de controlar los posibles excesos del sector privado, excesos que, de otro lado, un regulador encontraría muchas dificultades en fiscalizar y corregir.

Estos dilemas plantean las siguientes preguntas: ¿qué rol tendrán las empresas públicas en el crecimiento económico? ¿Será el rol de las empresas públicas diferenciado según sector o según tamaño de la empresa pública existente o según tamaño de la empresa privada que ya participa en el mercado? ¿Se reducirá, o aumentará, el número de empresas públicas o los sectores donde participan? ¿Cuáles empresas públicas? ¿Cuáles sectores económicos? ¿Qué tamaño de empresa? La posición frente a empresas como Petroperú, SEDAPAL, o la recientemente creada Aerolíneas Peruanas ayudaría a aclarar la postura. ¿Se continuará con el impulso a procesos de concesión de obras de desarrollo de infraestructura? ¿Cuáles serán prioritarios? (por ejemplo, puerto del Callao, el aeropuerto de Cusco, ejes IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana), empresas de saneamiento. ¿Se mantendrán los compromisos de cofinanciamiento comprometidos por el gobierno actual, como es el caso de la Carretera Interoceánica o el Proyecto Olmos? En aquellos casos que requieran cofinanciamiento del tesoro público, ¿se mantendrá la política de que los proyectos pasen la prueba de ser formulados y evaluados en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP— o se los continuará exonerando de dicho requisito?

## 4. La política de empleo

Las políticas de promoción de la inversión privada vienen acompañadas de una política de promoción del empleo. En la actualidad, tenemos una segmentación altísima en el mercado laboral: el empleo informal es el más importante (68%) que se descompone en: trabajadores independientes (37.6%), microempresa (17.8%), trabajo familiar no remunerado (7.8%) y trabajadores del hogar (4.8%)<sup>45</sup>. Los trabajadores informales son aquellos que se caracterizan por no tener protección laboral en absoluto. ¿Cómo promover el empleo y la formalización? El dilema

que enfrentamos es cómo brindar beneficios laborales en condiciones de baja productividad y baja calificación frente a los derechos de que cualquier ser humano debe gozar en el empleo. ¿Pasa la solución de este dilema por flexibilizar las relaciones laborales, de tal modo que sea en el contrato laboral que se resuelvan las condiciones de trabajo y los beneficios, como vacaciones o seguro médico? Viendo las cifras de empleo, esta es la situación para más del ochenta por ciento de los trabajadores en el Perú. ¿O la solución será imposible si no se mantiene un régimen de derechos consagrados en la ley y que se pueda ir extendiendo al resto de la masa laboral? Notemos que la protección solamente alcanza, a lo más y porque incluimos a los trabajadores públicos, al 20% de los trabajadores, según los datos de Chacaltana (2005a). En la transición, ¿cuántos trabajadores quedan desprotegidos y cuántos protegidos?

## 5. La integración comercial

Finalmente, está el tema de la promoción de la inversión por medio de políticas de integración comercial. El gobierno actual ha considerado como política de gobierno la integración del Perú hacia el mercado exterior. Los principales flancos de esta estrategia son dos: por un lado, la firma de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales para la promoción de las exportaciones peruanas; y, por otro lado, el desarrollo del Plan Estratégico Nacional Exportador –PENX para generar las bases sostenibles de las exportaciones. Respecto a los acuerdos comerciales, el Perú ha empezado una decisiva tarea para firmar acuerdos de libre comercio con diversos países. Con Estados Unidos ya se ha llegado a un acuerdo que falta ser ratificado por ambos congresos, y sobre el cual existe una serie de observaciones sobre las ventajas y desventajas para el conjunto de la economía nacional, pero también para algunos sectores y ramas de producción. Con Tailandia se ha llegado a un “Acuerdo de Cosecha Temprana” (este es un protocolo para liberalizar los aranceles al 70% de las partidas; la negociación sobre el resto de partidas se hará en el 2006). En el 2006 se tiene programado empezar la negociación con la Unión Europea de manera multilateral (i.e. el Perú dentro de la Comunidad Andina),

<sup>45</sup> Los datos preparados por Chacaltana (2005a) sobre composición del empleo y cobertura de la legislación laboral son presentados en el cuadro N° 15 del anexo.

así como con México y con Singapur. Ante estas políticas de apertura hacia el mercado externo, ¿se continuará negociando la firma de acuerdos de libre comercio con otros países? ¿Se seguirá implementando el PENX? ¿Cómo se abordará el tema de los subsidios agrícolas, reconociendo que es uno de los sectores más sensibles –si no el más sensible– dentro de las negociaciones de libre comercio? ¿Serán estas negociaciones la oportuni-

dad para diseñar y acordar políticas sectoriales nacionales específicas que permitan crecimiento y compensaciones sectoriales, de ser el caso? ¿O se preferirá adoptar políticas proteccionistas, para defender los mercados internos de la competencia de productos extranjeros, muchas veces subsidiados? En este caso, ¿cómo avanzar en la conquista de mercados externos?

## III. La agenda social

Existe un consenso cada vez más amplio en torno a los excesos cometidos en la aplicación de las políticas de reforma estructural orientadas al mercado, y en la necesidad de fortalecer las capacidades de intervención del Estado, especialmente en el área social<sup>46</sup>. Un aumento importante en las áreas sociales constituye un paso imprescindible para legitimar a la democracia como régimen, y para avanzar en mejores y mayores niveles de ciudadanía social. En la sección previa hemos discutido los términos del debate sobre cómo aumentar los recursos disponibles para la inversión social. La pregunta ahora es qué hacer con ellos. ¿Cómo se asignarían en el presupuesto los recursos adicionales? ¿Cómo lograr, mediante el gasto social, reducir las desigualdades y atender a la población más vulnerable del país? Parece ser un consenso nacional que el gasto debería estar concentrado en los rubros de educación, salud, justicia, seguridad ciudadana, y combate a la pobreza extrema. ¿Cuáles son las prioridades de los candidatos? ¿Cuál es la estrategia para llegar a cumplir las Metas del Milenio asumidas por el Estado peruano?

Como sabemos, las Metas de Desarrollo del Milenio buscan reducir la pobreza a la mitad e incluyen otras metas, como lograr que los niños puedan completar la primaria completa así como reducir la mortalidad de niños menores de cinco años en dos terceras partes y la mortalidad materna en tres cuartas partes. ¿Qué metas se fijará el próximo gobierno para el siguiente lustro y qué acciones concretas desarrollará para alcanzarlas? Nuevamente, ¿cómo se expresará esto en la asignación presupuestal? No debe perderse de vista que darle prioridad a los cinco rubros mencionados implica necesariamente no atender otros. En este sentido, ¿se estaría dispuesto a terminar con algunos fondos especiales que impiden transferir ciertos recursos al área social? (por ejemplo, el Fondo Especial de Defensa). Analicemos a continuación cada una de las cinco áreas consideradas prioritarias.

### 1. Educación

El tema de la educación ha estado en el centro del debate público en los últimos años, especialmente después de conocerse los resultados de diversas evaluaciones, que mostraron bajísimos niveles de desempeño y logros educativos, entre los más bajos de la región, tal como muestran los resultados de las pruebas PISA (Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes), que aplicó una prueba internacional que permite comparar el desempeño de jóvenes de quince años en “alfabetización lectora”, matemáticas y ciencias. En cuanto a la escala de alfabetización lectora, el 54% no logró acreditar el nivel 1, es decir, “estos estudiantes tienen serias dificultades para emplear la lectura como una herramienta eficaz para ampliar y aumentar sus conocimientos y destrezas en otras áreas”. Un 26% alcanzó el nivel 1, el más bajo y deficiente de la escala, lo que suma un 80%<sup>47</sup>. Según la Evaluación Nacional 2001, se encontró que, entre alumnos de cuarto de secundaria, cerca de un 60% obtuvo cero en cuanto a la medición de capacidades en el área de comunicación, y un tercio más obtuvo un nivel básico desaprobado, lo que implica que más de un 90% de los estudiantes no logra reconocer “algunos elementos que le otorgan cohesión a un texto, en contextos cuyas relaciones semánticas son muy evidentes, sin lograr un uso articulado ni sistemático de éstos” (Vega, 2005).

Esto llevó a la declaratoria en emergencia del sector, y en este marco diversas iniciativas han sido implementadas. Ha habido también avances en cuanto a procesos de concertación, expresados en el Acuerdo Nacional (Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación 2004-2006) y en el trabajo del Consejo Nacional de Educación. ¿Qué evaluación se tiene de estos procesos? ¿Se asumirán los compromisos existentes y se respaldarán sus recomendaciones? Pasando a temas más concretos que requieren definiciones en los próximos años, acaso el más importante se refiere a la ley de carrera pública magisterial, actualmente en discusión y consulta. ¿Se está de acuerdo con la propuesta presentada por el Ministerio de Educación? ¿Qué cambios se propondrían? En general, de lo

<sup>46</sup> Ver por ejemplo Kuczynski y Williamson, eds., 2003.

<sup>47</sup> Los resultados de la prueba PISA para 2003 se encuentran en el gráfico n° 5 del anexo.

que se trata es de optar entre un enfoque que enfatiza la estabilidad y la mejora progresiva de las condiciones del maestro, y uno que por el contrario vincula la estabilidad y el ascenso a la acreditación de méritos. En el primer caso, ¿cómo poder avanzar en tener mejores maestros sin un sistema de estímulos, evaluaciones y sanciones claras? En el segundo caso, ¿cómo enfrentar la oposición y desconfianza de los maestros frente a políticas de reforma que no necesariamente van acompañadas de adecuados estímulos, compensaciones y ofertas que permitan su actualización? Otro punto relacionado con éste, ¿cómo mejorar el nivel de los institutos pedagógicos, los que forman a los futuros maestros?

Esto nos lleva a un segundo punto crucial que requiere de definiciones. En medio del proceso de reformas, ¿qué evaluación se tiene del papel del sindicato de maestros, el SUTEP? ¿Son considerados parte de la solución, o parte de los problemas? Si es lo segundo, ¿se está dispuesto a enfrentar los costos políticos que implicarían una reforma en la relación entre maestros y sindicato, y entre sindicato y Estado? Si es lo primero, ¿cómo elevar el nivel de los docentes y cómo hacerlos partícipes de un cambio radical como el que se necesita en la educación, y romper las inercias y hábitos presentes? Una manera de expresar con claridad la posición frente al SUTEP es definirse ante las propuestas de democratización del gremio, para propiciar su renovación y para que sea más representativo de los maestros. ¿Se está de acuerdo con impulsar un sistema de elecciones universales, directas y secretas para elegir las dirigencias sindicales? De otro lado, pero relacionado con esto, ¿se planea reformar la manera en que se elige y la composición del directorio de la Derrama Magisterial, de modo de hacer más transparente su manejo?

Estos asuntos se refieren al mejoramiento de la calidad del sistema educativo; otro gran asunto que requiere de propuestas específicas es de qué manera se piensa atacar el tema de la exclusión, y la atención a la niñez más necesitada, que está en las escuelas rurales multigrado, centradas en la educación primaria. Estas escuelas albergan a más del 28% de los estudiantes en nivel primario, a más del 64% de los centros educativos primarios y a más del 27% de los docentes (Rodríguez, 2004). ¿Cómo lograr una cobertura más completa y de mayor calidad?

¿Cómo mejorar el nivel de estas escuelas, factor fundamental para acortar las brechas entre el mundo rural y el urbano? ¿Qué estímulos se dará a los maestros de estas escuelas? ¿Cómo se promoverá la asistencia de las niñas en áreas rurales? ¿Qué papel se le asigna a estas escuelas dentro de programas de desarrollo y combate a la pobreza? ¿Qué propuestas específicas se ponen sobre la mesa, por ejemplo, para mejorar la relación entre el programa Juntos y avances medibles en las escuelas rurales multigrado?

## 2. Salud

Al igual que en el sector educación, en el sector salud se han registrado avances importantes en cuanto a la cobertura de los servicios en los últimos años, pero tenemos un importante rezago en cuanto a la calidad de los servicios. En la última década, las políticas ejecutadas permitieron aumentar sustancialmente la oferta del servicio de salud, a través de los centros y postas de salud, de los CLAS y de programas de amplia cobertura como el Seguro Integral de Salud, pero este aspecto positivo no se vio acompañado de una mejora con la calidad de los servicios, ni con un uso más eficiente de recursos siempre insuficientes. Esto no debería llamar la atención, considerando que, en los últimos años, el sector salud no ha sido prioridad dentro del presupuesto público: en el período 2001 – 2005, el presupuesto del sector salud fue tan sólo el 5% del presupuesto público y 1% como porcentaje del producto bruto interno (Francke, 2005). Es claro que se necesita invertir más en salud: la cuestión es de qué manera hacerlo.

Una primera cuestión en torno a la cual es necesario definiciones es la referida a la orientación general de las políticas de salud<sup>48</sup>. En los últimos años, si bien se cuenta con datos que confirman el incremento en la cobertura de algunos servicios, como los materno-infantiles, según Francke (2005), el modelo implementado a través del Seguro Integral de Salud (SIS) ha hecho también que problemas específicos de salud hayan sido descuidados: la planificación familiar, TBC o vacunaciones<sup>49</sup>. Acá nos

<sup>48</sup> Ver Forosalud, 2005.

<sup>49</sup> No sólo se ha descuidado ciertos problemas de salud. Un problema de promover un sistema de seguro integral, ante la escasez de recursos públicos, es que la calidad del servicio es deficiente. Por ejemplo, el SIS se caracteriza por brindar medicamentos básicos que no necesariamente sirven para la recuperación de los pacientes.

encontramos ante un dilema presente en las decisiones de política de salud: ¿se orientan las atenciones de manera integral —por medio del SIS— o se enfatiza la atención por la vía de programas dirigidos a atender necesidades específicas? ¿Cuál será la orientación elegida? Si se opta por un esquema de atención integral, ¿cómo se logrará atender necesidades específicas, como la lucha contra la TBC y la atención de los afectados, dentro del marco de la atención integral? ¿Cómo se trabajará con otros grupos vulnerables, como aquellos infectados con el VIH?

En otro aspecto, es necesaria una definición respecto al carácter disperso y no coordinado de la actual oferta de salud. De un lado, tenemos al MINSA y de otro lado, se tiene a ESSALUD. ¿Se mantendrá la separación de estas instituciones o se tomará una política más enérgica para hacer efectiva la coordinación? ¿Cómo llegar a un sistema nacional de salud integrado? No olvidemos que los recursos obtenidos para financiar ESSALUD provienen de los propios asegurados, los que, en el caso de los asalariados, contribuyen obligatoriamente, mientras las dependencias del MINSA se financian básicamente con recursos del tesoro público, que dependen de la recaudación tributaria y de la consiguiente asignación presupuestal. Más aún, como se sabe, existe un alto nivel de filtración de los asegurados del ESSALUD hacia el MINSA —aproximadamente un 23% de sus asegurados<sup>50</sup>—, lo que reduce los recursos disponibles para la población que realmente lo necesita (Petrera, 2002). Por otra parte, urge una instancia representativa y amplia que concerte y aporte al proceso de reformas; el Consejo Nacional de Salud podría ser esa instancia. El Consejo Nacional de Educación es una experiencia interesante de la podría aprenderse. ¿Qué se propone para fortalecer el Consejo Nacional de Salud?

Existe otra área de preocupaciones importante, que es la referida a la salud preventiva, ambiental, al impacto que tiene la falta de condiciones adecuadas de vivienda y de entorno en general. Este es el problema, por ejemplo, de las enfermedades gastrointestinales, donde la SUNASS, DIGESA y las propias municipalidades tendrían que asumir mayores responsabilidades para asegurar una mejor oferta de agua potable<sup>51</sup>; también es el caso de las enfermedades bronquiales, que afectan a niños y ancianos,

que además limitan las posibilidades de aprendizaje de los primeros, y que son consecuencia de la ausencia de políticas de salud ambiental, de vivienda y ordenamiento urbano adecuado. El tema problemático es que actuar en este terreno requiere coordinación entre actores diversos, enfrentarse a poderosos intereses (empresas de transporte, constructoras) y una gran voluntad política para enfrentar los déficits de inversión para lograr mayor acceso al servicio de agua y desagüe.

En este mismo contexto, las políticas de salud ambiental son también importantes, y tienen implicancias que van más allá de los temas de salud y adquieren gran importancia política. Actualmente, es muy poco lo que realiza la Dirección General de Salud Ambiental, DIGESA, de manera coordinada con otras instituciones con el fin de velar por un entorno no contaminado, cuestión clave que relaciona, por ejemplo, la temática de la salud con la de la actividad minera, y los conflictos sociales. Casos extremos de esta situación, pero lamentablemente no únicos, corresponden a la contaminación del aire —principalmente por plomo— que se ha encontrado en los niños que viven en la Oroya, mientras la empresa minera Doe Run continúa realizando operaciones. La contaminación de la actividad minera, junto con la ausencia de regulación y control por parte de las instituciones del Estado, forman parte de muchos conflictos sociales que podrían ser evitados.

Si bien hemos señalado que en los últimos años se ha producido un avance en términos de la cobertura de los servicios de salud, también es cierto que queda mucho por hacer para que éstos puedan atender adecuadamente a la población más pobre y vulnerable del país. Un tema que tiende a ser dejado de lado es la formación de personal calificado en el área de salud y su ubicación en el territorio. Como sabemos, las mayores necesidades de atención primaria de salud se encuentran en las áreas rurales que concentra a la población más pobre del país; los médicos, sin embargo, están concentrados en las áreas urbanas. No existe una política explícita de incentivos para atender a las áreas rurales, y las pocas que existían, como el puntaje adicional que se podía obtener en concursos públicos por haber realizado el Servicio Civil de Salud en dichas áreas, ya no está más disponible. Al mismo tiempo, muchos médicos ocupan una plaza en áreas rurales pero

<sup>50</sup> Para mayor detalle puede revisarse el cuadro N° 16 del anexo donde se presenta los porcentajes de asegurados en cada sistema y donde se atendió.

<sup>51</sup> Como ya se ha mencionado, el Perú se ubica, entre once países de la región, en el último lugar de cobertura en agua y en el antepenúltimo en cuanto a cobertura de saneamiento (ver cuadro N° 12 del anexo).

logran ser destacados a hospitales urbanos, manteniendo el sueldo comprometido, pero sin dar atención a la población rural. ¿Qué prioridad dentro de la política de salud se dará a la presencia efectiva del personal de salud en áreas rurales? ¿Se retornará a la política de incentivos, sea en mayor salario o en bonificaciones en concursos por residencia o para ocupar plazas en hospitales del sistema nacional? ¿Qué se hará con los destakes del personal médico? ¿Cuáles son las propuestas concretas?

Finalmente, un tema reciente de gran importancia es el relacionado con el tratado de Libre Comercio y el acceso a medicamentos. Como se sabe hay diversos estudios que muestran que habrá un impacto significativo en el incremento de los precios de los medicamentos, principalmente en aquellos que cuentan con patente vigente (Seinfeld, 2005). Ante esta situación se ha planteado la creación de un fondo que permita contrarrestar este efecto negativo del TLC. ¿Cómo se debería ejecutar este fondo? ¿Debería de establecerse algún criterio de segmentación de beneficiarios? ¿Es esta la única política disponible para atender el problema de los costos de la implementación del TLC?

### 3. Justicia

En los últimos años se han dado avances importantes en materia judicial, y en cuanto al diagnóstico de la situación de la justicia en el Perú y la formulación de propuestas de reforma. La pérdida de autonomía y la corrupción que signaron el Poder Judicial durante los años del fujimorismo crearon las condiciones para emprender cambios profundos, que lamentablemente no ocurrieron en la medida de lo deseable. Entre los aspectos positivos está el aumento en el presupuesto de la Corte Suprema, que aumentó de manera constante desde el año 2000, pasando de 18.3 millones de nuevos soles en 1999 a 43.3 en el 2005. Esto ha permitido un aumento en la remuneración de los magistrados supremos, que pasaron de tener una remuneración mensual de 14,865 nuevos soles en julio de 2001 a 26,100 en la actualidad. Sin embargo, estas mejoras no han implicado una caída en la tasa de congestión de la carga procesal de la Corte Suprema, que ha ido por el contrario en aumento en los últimos años.

En cuanto a diagnósticos y propuestas, tenemos las formuladas por la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), creada en octubre de 2003, y que presentó su propuesta de Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia en mayo de 2004. Este plan constituye un punto de referencia ineludible en el debate. Una primera definición es, ¿se respalda este trabajo? ¿Se asumirán e impulsarán sus recomendaciones? ¿Con qué estrategia política se buscará hacer viable la implementación de las mismas?<sup>52</sup> En este marco, hay temas específicos que requieren definiciones concretas:

- ¿se está de acuerdo con buscar cambiar la composición y funciones de la Corte Suprema, de modo tal que ella se constituya en el líder del proceso de reformas, quede liberada de una excesiva carga procesal y dicte fundamentalmente sentencias que sienten jurisprudencia vinculante? ¿Qué otras medidas se proponen para tener un Poder Judicial que dicte fallos previsible?;
- la Corte Suprema lideraría el proceso de reformas, pero ellas no son viables sin mejores jueces, que son nombrados y sancionados por el Consejo Nacional de la Magistratura, que es una institución sumamente desacreditada. ¿Cuál es la evaluación de su funcionamiento? Concretamente, ¿cuál es la propuesta de reforma? ¿Se trata de cambiar su reglamento interno? En este caso, ¿en qué sentido? ¿Cómo deben ser electos sus miembros? ¿Cómo deben ser controlados? ¿De qué manera se les hace fiscalizables y se les hace rendir cuentas, pero sin atentar contra su autonomía? ¿O se requiere de cambios más de fondo? ¿Deberían sus miembros ser electos en el Congreso con mayoría calificada, por ejemplo? ¿Qué evaluación se tiene de la participación de instituciones de la sociedad civil en la elección de los miembros del Consejo?;
- debería abordarse también el asunto de la institución que forma a los futuros jueces, la Academia de la Magistratura. ¿Cuál es la evaluación de su funcionamiento? ¿Cuál es la propuesta concreta de reforma?;
- finalmente, junto con el tema de la eficiencia y la autonomía de la administración de justicia, está el tema del acceso a la misma. El problema no sólo está en el hecho de que la justicia no funciona bien para quienes

<sup>52</sup> En este sentido ver Pásara, 2004.

tienen acceso a ella, si no en que ella no está disponible para amplios sectores de la población, en situación de exclusión. ¿Qué se propone para que la justicia sea accesible para la población más vulnerable? Estos asuntos nos llevan a la necesidad de fortalecer la justicia de paz, actualmente en una situación de indefinición (no se ha logrado elegir a los jueces de paz por voto universal, directo y secreto), el tratamiento que se da a la justicia alternativa y comunitaria, la necesidad de reconocer el carácter multilingüe del país, entre otros. ¿Cuáles son las propuestas?

## 4. Seguridad ciudadana

Si bien el Perú no ha llegado a niveles de inseguridad ciudadana tan altos como los que se registran en otros países de tamaño equivalente, es cierto también que la situación es cada vez más preocupante. A partir del año 2000, las faltas (acciones delictuosas) registradas por la Policía Nacional del Perú han aumentado hasta llegar a las 165 mil<sup>53</sup>. En los últimos años, también como respuesta a los altos niveles de desinstitucionalización y corrupción registrados durante el fujimorismo, se intentó llevar adelante un proceso de reforma policial y del sector interior, que lamentablemente quedó trunco. ¿Qué evaluación se tiene de este proceso de reforma? ¿Se buscará darle nuevo impulso?

Más específicamente, en los próximos años habrá definiciones importantes que hacer:

- ¿cómo ubicar y redefinir el papel de la Policía Nacional en el contexto de la descentralización? ¿Qué papel juegan en la lucha por la seguridad ciudadana los gobiernos regionales, y locales, provinciales y distritales? ¿Qué relación debería existir entre los cuerpos de serenazgo y la policía? ¿Cómo impulsar los Comités de Seguridad Ciudadana?;
- ¿qué medidas concretas se proponen para combatir la corrupción en la policía? ¿Qué papel puede jugar la sociedad civil y la población organizada en el desarrollo de mecanismos de fiscalización y control?;

- ¿qué cambios legislativos se consideran necesarios para combatir de manera eficaz la delincuencia? (Código Penal, Código de Procedimientos Penales, y otros);
- ¿de qué manera se enfrenta el tema del combate al narcotráfico? ¿Cómo recuperar la presencia estatal y su autoridad en los valles cocaleros? ¿Qué relación debería existir entre el Ministerio del Interior, DEVIDA y otras instituciones? ¿Cuál es la propuesta de política para los temas sociales implícitos en los valles cocaleros?;
- ¿qué hacer con las brigadas de autodefensa y rondas campesinas armadas, muy importantes en algunas zonas rurales del país? ¿De qué manera pueden colaborar en tareas de seguridad ciudadana, pero dentro de estructuras que permitan su control?

## 5. Combate a la pobreza extrema

Cuando más del 50% de la población de un país califica como pobre, como en el Perú, el problema que se enfrenta es estructural. El alivio a la pobreza, aún cuando imprescindible, adquiere otras dimensiones y exige mucho más que esfuerzos focalizados, cuando de lo que se trata es de aliviar las limitaciones en la calidad de vida de al menos trece millones de personas. Tanto las cifras como la observación sencilla permiten constatar, además, que la pobreza extrema se concentra en áreas rurales que son, precisamente, aquellas donde es más caro organizar la provisión de servicios. Según datos de 2002, 69% de los hogares rurales era pobre y el 42% era calificado como pobre extremo, valores que se han incrementado desde el año 1997.

Debido a que las zonas rurales se concentran principalmente en la sierra peruana, allí se observan las tasas más altas de pobreza (62.6% de hogares es pobre y 36% es pobre extremo)<sup>54</sup>. En correspondencia a la data sobre pobreza proveniente del INEI, los Informes sobre Desarrollo Humano realizados por el PNUD en el 2002 y en el 2005 ratifican esa imagen. En efecto, tomando el último Informe del 2005 se aprecia que de los 1,828

<sup>53</sup> El cuadro n° 17 del anexo contiene el tipo y número de faltas en el periodo 1997-2004.

<sup>54</sup> El porcentaje de hogares bajo cada categoría desde 1997 según área urbana o rural, de acuerdo a los datos de la Encuesta Nacional de Hogares –ENAHO— realizada por el INEI, se puede encontrar en el cuadro n° 18 del anexo.

distritos en los cuales se estimó el Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>55</sup>; los que se ubican en los diez últimos lugares corresponden prácticamente a la sierra y, como es

previsible, los que ocupan los lugares más elevados están situados en Lima. El siguiente cuadro refleja parcialmente esa situación.

### INDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH). 2003

Departamento	Provincia	Distrito	Población (hab)		Índice de Desarrollo Humano (IDH)	
			Habitantes	Ranking	Habitantes	Ranking
<b>Diez primeros distritos</b>						
Lima	Lima	San Isidro	70,724	68	0.7883	1
Lima	Lima	Miraflores	95,473	51	0.7660	2
Lima	Lima	Jesús María	68,812	71	0.7515	3
Lima	Lima	San Borja	131,060	37	0.7375	4
Lima	Lima	Lince	72,604	66	0.7344	5
Lima	Lima	Barranco	46,915	110	0.7275	6
Lima	Lima	San Miguel	134,103	35	0.7242	7
Lima	Lima	Santiago de Surco	257,438	15	0.7237	8
Lima	Lima	La Molina	140,066	33	0.7225	9
Lima	Lima	Pueblo Libre	81,899	60	0.7218	10
<b>Diez últimos distritos</b>						
Ancash	Yungay	Cascapara	2,057	1,372	0.3529	1819
San Martín	El Dorado	Santa Rosa	2,033	1,383	0.3514	1820
Huancavelica	Acobamba	Anta	6,742	704	0.3513	1821
Ayacucho	Víctor Fajardo	Huancaraylla	4,667	913	0.3474	1822
Cusco	Paruro	Omacha	6,359	737	0.3422	1823
Huánuco	Pachitea	Umari	16,158	312	0.3404	1824
Cusco	Chumbivilcas	Capacmarca	5,793	790	0.3400	1825
Huancavelica	Angaraes	Huayllay Grande	1,409	1,528	0.3354	1826
Cusco	Quispicanchi	Ccahauyo	3,215	1,141	0.3302	1827
Ancash	Yungay	Quillo	12,171	419	0.3227	1828

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2005. Hagamos de la Competitividad una Oportunidad para todos. PNUD

<sup>55</sup> El IDH permite establecer el nivel de desarrollo humano logrado en cada espacio o grupo social. Se establece mediante la integración de tres indicadores fundamentales: esperanza de vida al nacer, logro educativo e ingreso familiar per cápita mensual. El logro máximo tiene el valor de "uno".

Sin embargo, la evidencia muestra que estar o no en situación de pobreza puede variar en el transcurso de los años, haciendo así más difícil la implementación de políticas. Ello sugiere, además, que las magnitudes de la problemática de la pobreza están de alguna manera subestimadas. Chacaltana (2005) encuentra que en el periodo 1998-2001, 65% de los hogares a nivel nacional estuvo en situación de pobreza por lo menos un año. Este porcentaje sube a 87% si solamente consideramos los hogares rurales<sup>56</sup>.

A pesar de la magnitud de los desafíos presentes en el combate a la pobreza, el Estado peruano desarrolla programas sociales que no sólo son insuficientes, sino que además muestran serias deficiencias en cuanto a un uso eficiente de los recursos. Hasta la fecha, el Estado peruano ha dispuesto la provisión de servicios de alivio a la pobreza de manera desorganizada y descoordinada: cada sector atiende su particular ámbito de trabajo a pesar de que atiendan a la misma población objetivo. Por ejemplo, para la población objetivo de 0 a 5 años de edad hay hasta siete programas en ejecución. Si bien casi todos los programas sociales han sido incorporados bajo el ámbito del PRONAA –con la excepción del Vaso de Leche–, aún no se produce la fusión y reestructuración de los programas (Du Bois, 2004) y en este contexto se está dando el proceso de descentralización. Pero, a pesar de tener diversos programas alimentarios, los resultados obtenidos por estos programas alimentarios son –por decir lo menos– insuficientes. Según Du Bois (2004), durante los años 1997 al 2000, el Estado invirtió aproximadamente US\$ 1,000 millones en programas de alimentación y nutrición, sin embargo, la tasa de desnutrición infantil se mantuvo estable.

Respecto a los programas sociales de combate a la pobreza, algunas definiciones resultan imperativas en los próximos años:

- la multiplicidad de programas existentes, sin criterios claros de entrada y de salida, tiene un correlato en la multiplicidad de beneficiarios actuales, y en problemas de filtración y focalización adecuados. Cualquier cambio en los programas puede ocasionar una fuerte

oposición y minar el capital político de quienes deseen emprender reformas que aumenten la eficacia en el alivio a la pobreza, por la movilización de los interesados en mantener los actuales esquemas ineficientes de asignación. ¿Qué hacer con los programas existentes y sus actuales beneficiarios, conociendo los problemas de filtración y focalización, pero también la dinámica de pobreza de los hogares? ¿Es la descentralización de los programas la solución a los niveles de filtración que algunos exhiben? ¿Se pueden “reconvertir” las redes existentes de asistencia social para otros propósitos de promoción del desarrollo? ¿Qué papel pueden tener los y las líderes de las organizaciones sociales de base en los esfuerzos por combatir la pobreza?<sup>58</sup> ¿Cómo quedarán afectados los programas sociales en el contexto de la descentralización? ¿Qué papel le competará a los niveles de gobierno nacional, regional y local?;

- la pobreza extrema está concentrada en las zonas rurales, marcadas por su dispersión y lejanía respecto a los servicios del Estado. ¿Qué se propone para el alivio de la pobreza rural? ¿Cómo llegar a los pobladores rurales y hacerlo de una manera que sea efectiva? La transferencia directa de dinero es una de ellas: ¿es un programa tipo *Juntos* la respuesta, y su implementación será continuada?<sup>59</sup> ¿Estará la transferencia de dinero condicionada a la utilización de servicios de salud y educación? Si así fuera, ¿cómo asegurar la oferta de dichos servicios, es decir, la presencia del Estado en esas zonas, con servicios de calidad?

Pero el combate a la pobreza no se limita a la implementación de programas eficaces de alivio, por más importantes que estos sean. Una estrategia efectiva de lucha contra la pobreza debe ir acompañada de planes de desarrollo, de identificación de potencialidades y de sentar las condiciones para el crecimiento, especialmente en las zonas rurales<sup>60</sup>. Y estas acciones requieren liderazgo o acompañamiento del Estado. Definido el rol del Estado, en sus diferentes niveles, en estos procesos, ¿cuál es la propuesta de desarrollo que incluya al mundo rural como espacio activo y de protagonismo? ¿Cómo reformar el Estado para hacerlo más funcional a planes de desarrollo

<sup>56</sup> Los datos calculados por Chacaltana (2005) sobre el porcentaje de hogares que estuvo en determinado periodo en situación de pobreza se encuentran en los cuadros N° 19 y N° 20 del anexo.

<sup>57</sup> La lista de programas y población objetivo se puede encontrar en el cuadro n° 21 del anexo.

<sup>58</sup> Ver Blondet y Trivelli, 2004.

<sup>59</sup> Ver Vásquez, 2005.

<sup>60</sup> Ver Trivelli et al., 2000.

territorial, que incluyan de manera más activa al mundo rural? ¿Cómo vincular la racionalización y descentralización de programas con un programa de desarrollo rural? ¿Qué hacer con la actual red de organizaciones que han trabajado planes de desarrollo, como las Mesas de Concertación de Lucha Contra la Pobreza y otros?

Finalmente, es importante recordar que las zonas aquejadas por la pobreza rural son también las zonas más afectadas por la violencia política, por lo que es importante que los candidatos se definan en torno a la validez de

las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), así como del Plan Integral de Reparaciones (PIR). Muy pocos actores políticos han hecho suyas las recomendaciones de la CVR de una manera efectiva y comprometida. Si la propuesta no es seguir las sugerencias de la CVR o del PIR, ¿qué se propone entonces? ¿Qué se plantea para atender a las zonas que fueron afectadas por la violencia política? Lo que no cabe es la indiferencia frente al drama ocurrido a los peruanos y peruanas de esas zonas del país.

## IV. A modo de conclusión

Todos los puntos de definición y debate presentados hasta aquí, como es obvio, son altamente complejos y requieren también estrategias complejas de abordaje, que precisan dejar un enfoque “sectorialista” y asumir estrategias integrales. Si bien hemos intentado simplificar y “aterrizar” el debate concretándolo en asuntos específicos que resulten expresivos de las orientaciones generales de gobierno, nada podrá ser hecho sin ideas bien definidas del sentido global de las reformas que se proponen. Nada tampoco podrá ser hecho sin una clara estrategia y voluntad política, considerando que muy probablemente el próximo gobierno no tendrá mayoría por sí solo en el congreso, que no controlará tampoco la mayoría de gobiernos regionales y locales que también se elegirán en 2006, por lo que el manejo político resultará crucial para generar el respaldo necesario para hacer viable cualquier intento de reforma. Lamentablemente, la persistente debilidad de los partidos y la inexperiencia de muchos de los candidatos a los diversos cargos públicos nos adelanta que los próximos años, ciertamente, no estarán exentos de complicaciones. Una manera de poner en blanco y negro ante la ciudadanía cuáles serán las principales orientaciones de gobierno y de señalar una estrategia política, sería anunciar desde ya cuáles serían las principales medidas que se anunciarían el 28 de julio de 2006, expresadas en proyectos de ley, Decretos Supremos, u otros.

En este documento hemos procurado plantear dilemas y desafíos en torno a temas que consideramos cruciales, y que deberían estar claramente especificadas en los planes de gobierno de los candidatos; nos hemos ocupado de temas que a nuestro juicio requieren definiciones, y hemos intentado evitar una retórica de buenas intenciones políticamente correctas, pero insustanciales en el terreno político práctico. Está medianamente claro para todos lo que “hay que” hacer: no lo está en absoluto cómo hacerlo, en qué plazos, en qué orden de prioridad, con qué recursos, con qué capacidades, con el respaldo de qué fuerzas políticas y sociales, con qué estrategia para enfrentar la oposición de los afectados por el cambio. Ojalá este documento contribuya a mejorar, al menos un poco, el debate electoral, y sirva a quienes aspiran a representar a la ciudadanía a ser más concientes de los

desafíos que deberán enfrentar al asumir responsabilidades de gobierno.

Conforme avanza la campaña electoral en 2006, los partidos y candidatos se verán obligados a hacer mayores precisiones respecto a sus planes de gobierno, y a presentar a sus responsables, a los técnicos y profesionales que responderán por los mismos. Esto nos dará una idea sobre la capacidad que tendrán los partidos de convocar a profesionales competentes en todas las áreas del Estado y de implementar políticas eficaces. Queda por ver de qué manera nos asegurarán a los ciudadanos que los empleos públicos y cargos de confianza no se usarán como pago por aportes de campaña y como compensaciones a cuadros partidarios, en vez de privilegiar la competencia profesional y el compromiso con los planes presentados en la campaña electoral.

¿Para qué sirve un plan de gobierno? Hay quienes piensan que un plan de gobierno en medio de una campaña electoral sería hasta cierto punto prescindible: los electores no votarían por planes o programas, sino por imágenes generales, por la empatía que despiertan los candidatos, por promesas y ofrecimientos sin consideración por su factibilidad o el marco político general en el que ellas se inscriben. No compartimos esa visión excesivamente simplista de las campañas electorales y, en todo caso, es evidente que una vez que se asumen responsabilidades de gobierno, sí es imprescindible contar con planes y propuestas. La ausencia de ellas ha determinado en los últimos años que las grandes decisiones gubernamentales sean el resultado de presiones de poderosos grupos de interés, que no coinciden con los intereses generales de la sociedad; en el mejor de los casos, la ausencia de una clara visión de las tareas de gobierno lleva a la improvisación, al desorden, o a la inacción, que es también una pésima opción, dado el estado actual de insatisfacción ciudadana con el orden imperante.

### **ACUERDO NACIONAL 2002**

Acuerdo Nacional. Documento suscrito el 22 de Julio de 2002. Documento disponible en versión electrónica en: <http://www.acuerdonacional.gob.pe/finalacuerdonacional.pdf>

### **ALCÁNTARA, Manuel 2004**

“Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros”. En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Buenos Aires, Alfaguara (p. 98-121).

### **BARRANTES, Roxana 2005**

“Servicios públicos y equidad”. En: Víctor Vich [Ed.] (2005) El Estado está de vuelta: Desigualdad, diversidad y democracia (p. 71-88).

### **BELTRÁN, Arlette, et.al. 2004**

Objetivos de desarrollo del milenio en el Perú: alcanzando las metas. Lima, Organización de Naciones Unidas.

### **BLONDET, Cecilia, y Carolina Trivelli 2004**

Cucharas en alto. Del asistencialismo al desarrollo local: fortaleciendo la participación de las mujeres. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

### **CASAS, Carlos 2005**

Aspectos económicos y fiscales de la descentralización en el Perú. Lima, Defensoría del Pueblo.

### **CIUDADANOS AL DÍA (CAD) 2005**

“La deuda pública peruana. Transparencia fiscal”. Informe CAD n° 38, marzo. Documento disponible en: [http://www.ciudadanosaldia.org/documents/informes/38/InformeCAD\\_38\\_Deuda\\_Publica\\_Peruana\\_24Mar05.pdf](http://www.ciudadanosaldia.org/documents/informes/38/InformeCAD_38_Deuda_Publica_Peruana_24Mar05.pdf)

2003 “El mercado laboral y los trabajadores públicos”. Boletín CAD n° 1, octubre. Documento disponible en: [http://www.ciudadanosaldia.org/documents/boletines/BoletinCAD1\\_Planilla.pdf](http://www.ciudadanosaldia.org/documents/boletines/BoletinCAD1_Planilla.pdf)

2002 “Principales proveedores del Estado. Transparencia en las adquisiciones estatales”. Informe CAD n° 13, julio. Documento disponible en: <http://www.ciudadanosaldia.org/documents/informes/InformeCADNo13.pdf>

### **CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO 2004**

Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú: Alcanzando las Metas. Documento Preparado para el Sistema de Naciones Unidas en el Perú.

### **COLECTIVO “Ciudadanos por un Buen Gobierno” 2004**

Los nudos críticos de la gobernabilidad: propuestas para un buen gobierno. Lima, IDEA.

### **CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2005**

Evaluación anual y balance del proceso de descentralización. Informe del grupo de trabajo encargado de evaluar el proceso de descentralización. Lima, Congreso de la República, Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado 2004-2005.

## **CONGRESO DE LA REPÚBLICA – PRODES 2005**

En el camino de la reforma del empleo público. Lima, Congreso de la República – PRODES.

## **CUÁNTO 2004**

Anuario estadístico. Perú en números 2004. Lima, Instituto Cuánto.

## **CHACALTANA, Juan 2005a**

“Empleo y Regulación laboral en el Perú”. Boletín Economía y Sociedad N° 55. Consorcio de Investigación Económica y Social – CIES. Marzo, 2005. 7 -14 pp.

**2005b** “¿Se puede Prevenir la Pobreza?”. Primer Informe de la investigación “¿Se puede prevenir la pobreza?: hacia la construcción de una red de protección de los activos productivos en el Perú”. Mimeo.

## **DU BOIS, Fritz 2004**

Programas sociales, salud y educación en el Perú: un balance de las políticas sociales. Lima, Instituto Peruano de Economía Social de Mercado –Instituto Peruano de Economía.

## **FOROSALUD 2005**

Hacia una reforma sanitaria por el derecho a la salud. Lima, Forosalud.

## **FRANCKE, Pedro 2005**

Balance de la Política de Salud, 2001 – 2004. Economía y Sociedad. Junio 2005, No 56. Consorcio de Investigación Económica y Social – CIES (p. 7–13).

## **FRANCO, Bruno, et.al. 2000**

“Las privatizaciones y concesiones”. En: Roberto Abusada, et.al., La reforma incompleta, tomo II. Lima, Instituto Peruano de Economía – Universidad del Pacífico (p. 13–105).

## **GAMARRA, Ronald 2005**

“Para salvar la lucha anticorrupción”. En: ideele, Revista del Instituto de Defensa Legal, n° 168, marzo (p. 39-42).

## **GARRETÓN, Manuel Antonio 2004**

“La indispensable y problemática relación entre partidos y democracia en América Latina”. En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Buenos Aires, Alfaguara (p. 72-97).

## **GUERRA GARCÍA, Francisco, ed. 2005**

El proceso de regionalización en el Perú: realidades y desafíos. Lima, CEDEP.

## **INICIATIVA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN 2001**

Un Perú sin corrupción. Condiciones, lineamientos y recomendaciones para la lucha contra la corrupción. Lima, Ministerio de Justicia.

## **INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA (IPE) 2003**

La brecha en infraestructura. Servicios públicos, productividad y crecimiento en el Perú. Lima, IPE – Asociación de Empresas Privadas de Servicios Públicos (ADEPSEP).

## **INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA (IPE) 2005**

La infraestructura que necesita el Perú: Brecha de inversión en infraestructura de servicios públicos. Lima, IPE – Asociación de Empresas Privadas de Servicios Públicos (ADEPSEP).

**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.

**MACROCONSULT 2003**

Impacto económico de la inversión asociada a los convenios de estabilidad jurídica en el Perú. Lima, Macroconsult.

**MELO, Alberto 2003**

La competitividad de Perú después de la década de reforma: diagnóstico y propuestas. Documento de Trabajo C-105, Serie de Estudios de Competitividad. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre.

**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS s.f.**

Una aproximación a los gastos tributarios en el Perú. Informe Especial. Boletín de Transparencia Fiscal no 10. Documento disponible en versión electrónica en: <http://www.mef.gob.pe/propuesta/DGAES/btfiscal/N10BTFinforme.pdf>

**2004** Banco de Datos de Servidores Públicos del Estado. Resumen Ejecutivo. Documento disponible en versión electrónica en: [http://www.mef.gob.pe/propuesta/PRENSA/Censo\\_ResEjec\\_Dic2004.pdf](http://www.mef.gob.pe/propuesta/PRENSA/Censo_ResEjec_Dic2004.pdf)

**MORÓN, Eduardo 2005**

“Transparencia presupuestal: haciendo visible la corrupción”. En: Felipe Portocarrero, ed., El pacto infame. Estudios sobre la corrupción en el Perú. Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú (p. 147–176).

**NAÍM, Moisés 1994**

“Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina”. En: Este País, vol. XII, no 45, diciembre. México D.F.

**PÁSARA, Luis 2004**

“Lecciones ¿aprendidas o por aprender? En: Luis Pásara, comp., En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina. Lima, Consorcio Justicia Viva.

**PAZ SOLDÁN, Julio y María del Carmen Rivera 2000**

“La reforma comercial y de aduanas”. En: Roberto Abusada et.al., La reforma incompleta, tomo I. Lima, Instituto Peruano de Economía – Universidad del Pacífico (p. 257 – 312).

**PAYNE, Mark y otros 2003**

La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo e IDEA Internacional.

**PETRERA, Margarita 2002**

“Financiamiento en salud”. En: Juan Arroyo, La salud peruana en el siglo XXI. Retos y propuestas de política, Consorcio de Investigación Económica y Social – CIES (p. 87 – 139).

**PORTOCARRERO, Felipe, ed. 2005**

El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú. Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.

**PROÉTICA 2005**

Informe del estado de la lucha anticorrupción en el Perú, 2002-2004. Lima, Proética.

**PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) 2004**

La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires, Alfaguara.

## **PROGRAMA PRO DESCENTRALIZACIÓN (PRODES) 2005**

Proceso de descentralización 2004: balance y recomendaciones para una agenda pendiente. Lima, PRODES.

### **REMY, María Isabel 2005**

“Elementos para un balance de los avances de la descentralización como reforma del Estado”. Documento IEP – Defensoría del Pueblo.

### **RODRÍGUEZ, Yolanda 2004**

Pensando en Políticas Públicas para la Escuela Rural. Algunas consideraciones acerca de la Escuela Multigrado. Julio 2004 Universidad Peruana Cayetano Heredia. Documento disponible en: <http://www.upch.edu.pe/faedu/documentos/din/articulos/rodriguez.pdf>.

### **SAAVEDRA, Jaime 2000**

“La flexibilización del mercado laboral”. En: Roberto Abusada et.al., La reforma incompleta, tomo I. Lima, Instituto Peruano de Economía – Universidad del Pacífico (p. 379 – 428).

### **SEINFELD, Janice 2005**

“¿Por qué la protección de datos de prueba en el mercado farmacéutico no debe ser un impedimento para firmar el TLC con los EEUU? Opinión técnica acerca de los estudios existentes sobre el análisis del impacto de la protección de datos de prueba sobre el mercado de medicamentos del Perú”. Lima, IPE.

### **SILES VALLEJOS, Abraham, et.al. 2005**

Lucha anticorrupción: urgente necesidad de enmienda. Lima, Instituto de Defensa Legal.

### **TANAKA, Martín 2004**

“Situación y perspectivas de los partidos políticos en la región andina: el caso peruano”. En: Miriam Kornblith et.al., Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio. Lima, IDEA, 2004 (p. 93-112).

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 2004**

Al declarar infundada la aclaración presentada por la Bolsa de Productos: TC reitera que la Bolsa de Productos no garantiza transparencia en adquisiciones estatales. Gaceta Constitucional – Boletín Informativo del Tribunal Constitucional. Lima, 27 de Julio del 2004. Disponible en: [http://www.tc.gob.pe/gaceta/notas\\_gaceta/nota\\_04\\_057.htm](http://www.tc.gob.pe/gaceta/notas_gaceta/nota_04_057.htm).

### **TRIVELLI, Carolina, et.al. 2000**

Desafíos del desarrollo rural en el Perú. Lima, CIES.

### **UGARTE, Mayen 2000**

“La reforma del Estado: alcances y perspectivas”. En: Roberto Abusada, Fritz Du Bois, Eduardo Morón y José Valderrama, La Reforma Incompleta, tomo II. Lima, Instituto Peruano de Economía – Universidad del Pacífico (p. 385 – 435).

### **VÁSQUEZ, Enrique 2005**

Subsidios para los más pobres: ¿serán beneficiados los niños de extrema pobreza? Lima, Universidad del Pacífico.

### **VEGA, Juan Fernando 2005**

Para que la educación (pública) eduque. Lima, IPESM.

### **WISE, Carol, Riordan Roett y Guadalupe Paz, eds. 2003**

Post-Stabilization Politics in Latin America: Competition, Transition, Collapse. Washington D.C., Brookings Institution Press.



## ■ Anexos



**Cuadro 1.**  
**Institucionalización del sistema de partidos en América Latina**

País	Criterio 1	Criterio 2		Criterio 3			Índice de Institucionalización
	Volatilidad electoral	Estabilidad del sistema de partidos	Identificación con los partidos (1996-1997)	Confianza en los partidos (1996-2001)	Legitimidad del proceso electoral (1996-1999)	Partidos como factor indispensable para el progreso (1997)	
Uruguay	2,77	2,96	3,00	3,00	3,00	2,55	2,87
Honduras	3,00	3,00	2,69	1,89	2,01	2,44	2,65
Costa Rica	2,77	2,92	1,81	1,82	2,75	2,16	2,46
Chile	2,77	3,00	1,31	2,14	2,82	1,71	2,38
México	2,47	2,72	1,76	2,20	1,24	3,00	2,29
Paraguay	2,20	2,88	2,86	1,91	1,27	1,00	2,13
Panamá	2,20	2,85	1,65	1,86	2,33	1,60	2,13
El Salvador	2,28	2,17	2,13	2,24	1,70	1,79	2,11
Argentina	2,48	2,54	1,24	1,42	2,21	1,52	2,03
Nicaragua	2,70	-	2,86	1,86	2,22	1,74	2,02
Colombia	2,32	2,42	1,37	1,34	1,00	1,67	1,85
Bolivia	1,85	2,59	1,52	1,25	1,27	1,37	1,74
Venezuela	1,78	1,49	1,31	1,60	1,30	1,78	1,58
Brasil	1,70	1,92	1,00	1,40	1,36	1,26	1,50
Ecuador	1,61	1,35	1,74	1,00	1,17	1,26	1,43
Guatemala	1,05	1,00	1,62	1,46	1,96	1,37	1,32
Perú	1,00	1,14	1,04	1,56	1,56	1,35	1,19
Total	2,18	2,31	1,82	1,76	1,83	1,74	1,93

Fuente : Payne y otros 2003: 154

Cuadro 2.

**Porcentaje de votos en las elecciones del 17 de noviembre 2002,  
de las principales fuerzas políticas**

Partidos	Regiones	Provincias	Distritos
APRA	22	12	13
Perú Posible	13	8	7
Unidad Nacional	9	18	15
Somos Perú	6	15	15
Otros partidos	28	18	20
Listas independientes	22	29	30
Total	100	100	100

Fuente: Organismo Nacional de Procesos Electorales - ONPE

Cuadro 3.

**Transferencias de Programas y Proyectos: 2003  
(En realidad implementadas en 2004)**

Programa	Universo	Nº de acreditados	%
PROVIAS RURAL - Departamental	26 Gobiernos Regionales	12	46%
Electrificación Rural	26 Gobiernos Regionales	17	65%
Compensación Alimentaria PRONAA	194 Municp Provinciales	67	34%
PROVIAS RURAL - Provincial	194 Municp. Provinciales	22	11%
FONCODES	1,828 Municp. Distritales	241	13%

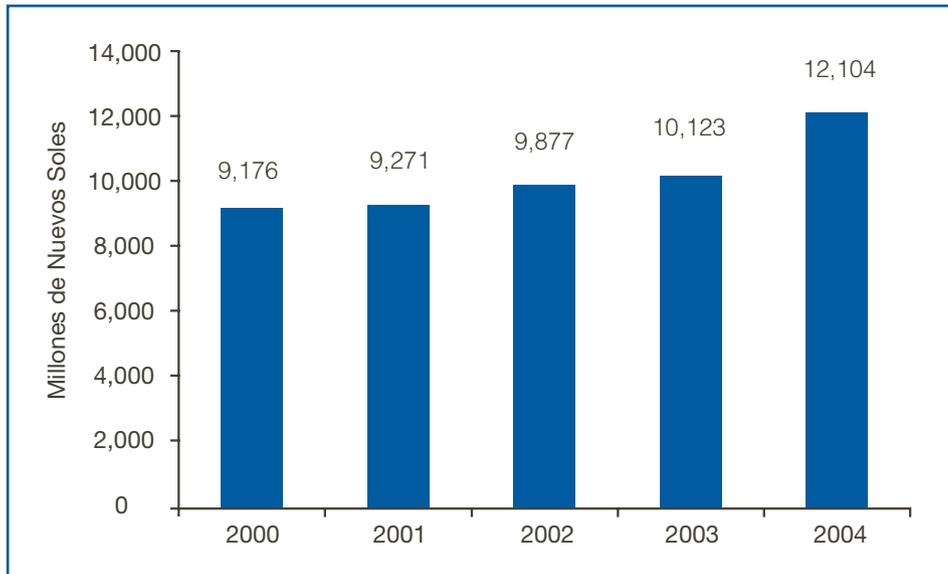
Fuente: Remv (2005).

**Cuadro 4.**  
**Servidores Públicos del Estado Peruano por Sectores**  
**(A diciembre del 2004)**

Sectores	Activo	Pensionista	SNP (1)	Total (2)	(1) / (2)
Economía y Finanzas	857	440,898	668	442,423	0%
Gobiernos Regionales	314,836	102,552	10,932	428,320	3%
Educación	92,176	42,421	10,665	145,262	7%
Interior	94,645	41,064	386	136,095	0%
Defensa	55,654	25,477	1,185	82,316	1%
Salud	25,909	14,544	15,530	55,983	28%
Poder Judicial	10,779	3,409	1,360	15,548	9%
Agricultura	2,702	4,894	5,769	13,365	43%
Transportes y Comunicaciones	4,030	3,456	1,457	8,943	16%
Justicia	5,100	1,321	1,298	7,719	17%
Presidencia Consejo Ministros	2,379	925	2,326	5,630	41%
Ministerio Público	4,416	842	202	5,460	4%
Mujer y Desarrollo Social	1,885	770	2,307	4,962	46%
Trabajo y Promoción del Empleo	373	917	1,640	2,930	56%
Congreso de la República	1,854	994	41	2,889	1%
Producción	523	1,056	793	2,372	33%
Vivienda Construcción y Saneamiento	1,423	131	687	2,241	31%
Energía y Minas	539	895	434	1,868	23%
Registro Nac. de Ident. y Estado Civil	132	106	1,602	1,840	87%
Comercio exterior y Turismo	187	996	543	1,726	31%
Contraloría General	1,147	392	109	1,648	7%
Relaciones Exteriores	854	0	395	1,249	32%
Jurado Nacional de Elecciones	167	258	377	802	47%
Oficina Nacional de Procesos Electorales	106	17	347	470	74%
Defensoría del Pueblo	220	0	200	420	48%
Tribunal Constitucional	60	29	69	158	44%
Consejo Nacional de la Magistratura	66	2	35	103	34%
Totales	623,019	688,366	61,357	1,372,742	4%
	45%	50%	4%	100%	

Nota: No se incluyen a las Entidades de Tratamiento Empresarial, Empresas del FONAFE y tampoco a los Gobiernos Locales  
 (1) Servicios No Personales  
 Fuente : MEF (2004)

**Gráfico 1.**  
**Evolución del gasto en personal**  
**(Presupuesto General de la República)**



Fuente: CAD (2003).

**Cuadro 5.**  
**Unidad remunerativa del sector público según cargos**

Cargo	Máximo Mensual	Características
- Presidente de la República	10 URSP	- Mayor a la de los Congresistas. - Al concluir su mandato recibirá pensión vitalicia equivalente a la remuneración de un Congresista. - Fijado por el Consejo de Ministros
- Congresistas, - Ministros de Estado, - Miembros del Tribunal Constitucional, - Miembros del Consejo Nacional de Magistratura, - Miembros de la Junta de Fiscales de Magistratura, - Defensor del Pueblo, - Miembros del Jurado Nacional de Elecciones	6 URSP	-----
- Presidentes de Gobiernos Regionales	5.5 URSP	- Será proporcional a la población electoral de su circunscripción. - Fijado por el Consejo Regional.
- Alcalde de Municipalidad Metropolitana de Lima	5.5 URSP	-----
- Alcaldes Provinciales - Alcaldes Distritales	4.25 URSP	- Será proporcional a la población electoral de su circunscripción. - Fijado por el Consejo Municipal.

Fuente: Ley 28212. /Elaboración: Propia

**Cuadro 6.**  
**Instituciones que firmaron Convenios de Administración por Resultados**  
**2002 – 2004\***

Institución	2002	2003	2004
<b>Gobierno Nacional</b>			
Biblioteca Nacional			X
Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos - CONACS	X	X	X
Consejo Nacional del Ambiente - CONAM	X	X	
Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo - INABEC	X	X	X
Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA	X	X	
Jurado Nacional de Elecciones		X	
Ministerio de Salud - Hospital San José - Callao		X	X
Ministerio del Interior - Comisaría PNP Canto Rey - San Juan de Lurigancho			X
Ministerio del Interior - Comisaría PNP Carmen de la Legua Reynoso - Callao		X	
Ministerio del Interior - Comisaría PNP Condevilla - San Martín de Porres			X
Ministerio del Interior - Comisaría PNP Santa Elizabeth - San Juan de Lurigancho		X	
Ministerio del Interior - Comisaría PNP Villa María del Triunfo			X
Seguro Integral de Salud - SIS		X	X
Servicio Nacional de Sanidad Agraria - SENASA	X	X	X
<b>Entidades Reguladoras, Supervisoras y Administradoras de Recursos</b>			
Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores - CONASEV	X	X	X
Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - Fondo Mi Vivienda		X	X
Instituto Nac. de Defensa de la Competencia y de la Protección Intelectual - INDECOPI	X	X	
Organismo Supervisor de la Inversión en Energía S.A. - OSINERG	X	X	X
Org. Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público - OSITRAN	X	X	X
Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTEL	X	X	X
Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT	X	X	X
Superintendencia Nacional de Registros Públicos - SUNARP	X	X	X
Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - SUNASS	X		

\* No incluye a las entidades de Tratamiento Empresarial ni Empresas Municipales.  
Fuente: MEF - Dirección Nacional de Presupuesto Público  
Elaboración Propia

### Cuadro 7.

#### Montos de compras sin Licitaciones

Ranking de las entidades estatales que prefirieron exonerarse de los procesos de selección para adquirir bienes y contratar servicios

	Entidad	Monto Millones S/.
1	Petro-Perú	91
2	Municipalidades provinciales y distritales	76
3	Ministerio del Interior	25
4	Ministerio de Defensa	19
5	SUNAT	13
6	Ministerio de Educación	12
7	Gobierno Regional de Piura	12
8	Universidades Estatales	10
9	Corte Suprema de Justicia	9
10	Ministerio de Agricultura	9
11	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	8
12	RENIEC	6
13	Cajas Municipales	5
14	INADE	4
15	Instituto Nacional de Salud	4
16	Superintendencia de Banca y Seguros	3
17	Ministerio de salud	3
18	Ministerio Público	3
19	DEVIDA	2
20	Banco Central de Reserva del Perú	2

Fuente: El Comercio, 8 de setiembre de 2003  
Citado en: Morón (2005).

Cuadro 8.

**Gasto anual ejecutado del Presupuesto de la República**  
(En millones de dólares)

Año	Gasto Corriente		Gasto de Capital		Servicio de Deuda		Total	
	(US\$)	(%)	(US\$)	(%)	(US\$)	(%)	(US\$)	(%)
2000	4,603	57%	1,498	18%	2,018	25%	8,119	100%
2001	6,699	67%	1,302	13%	2,024	20%	10,024	100%
2002	6,819	68%	1,118	11%	2,108	21%	10,045	100%
2003	7,344	61%	1,756	15%	2,871	24%	11,971	100%
2004	8,335	65%	1,368	11%	3,189	25%	12,893	100%
2005 1/	8,239	61%	1,369	10%	3,967	29%	13,575	100%
Promedio	7,007	63%	1,402	13%	2,696	24%	11,105	100%

1/ Corresponde al Presupuesto del año 2005.  
Fuente: MEF y CAD (2005)

Cuadro 9.

**Recaudación de Impuesto a la Renta y Regularización de 3era Categoría según Tamaño de Contribuyente**  
(En Millones de Nuevos Soles)

Tipo de Contribuyente	Contribuyentes <sup>1/</sup>	2000	2001	2002	2003	2004	
						Monto	%
Principales Contribuyentes		1,995	2,407	2,544	4,126	4,683	87%
- Megas	41	519	934	955	1,718	2,126	39%
- Top	208	434	565	644	843	994	18%
- Resto de Principales Contribuyentes	n.d.	1,042	908	945	1,566	1,563	29%
medianos y Pequeños Contribuyentes	n.d.	465	532	621	626	703	13%
Total Impuesto a la renta y Regularización de Tercera Categoría		2,461	2,939	3,164	4,752	5,386	100%

1/ Número de Contribuyentes a partir de febrero del 2004  
Fuente : SUNAT

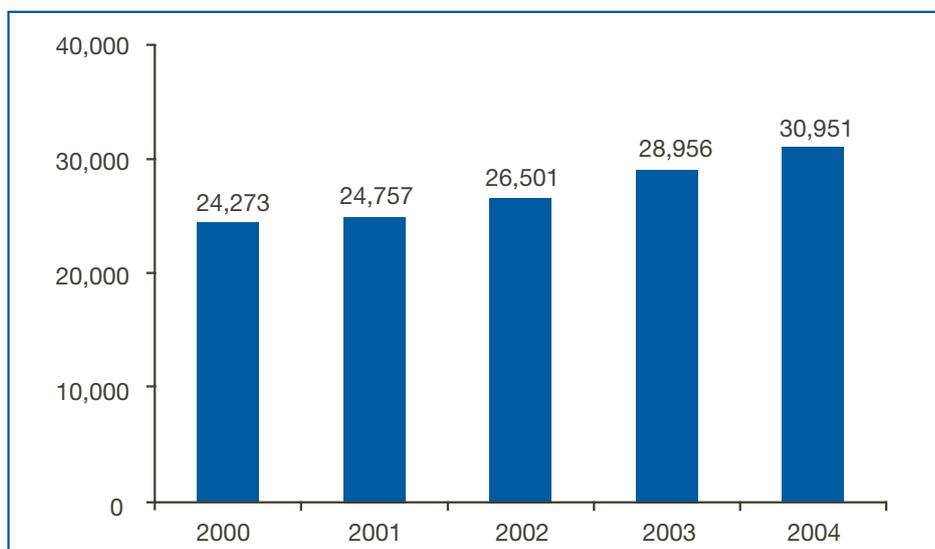
### Cuadro 10.

#### Gasto anual de los beneficios y exoneraciones tributarias, 2003 (En millones de soles)

Sector	Tipo	Tributo	Descripción del Beneficio	Costo Anual	% PBI
Agrario	Crédito	IGV	DCTP - Fertilizantes	146.5	0.07
	Exoneración	IGV	Exoneración a los bienes agrícolas comprendidos en el apéndice I	1,437.4	0.68
	Exoneración	IGV	Exoneración a los productores agrarios cuyas ventas no excedan los 50 UIT	62.6	0.03
		Renta		17.6	0.01
	Tasa reducida	Renta	Sector Agrario: Tasa del 15 %	20.2	0.01
Diferimiento	Renta	Sector Agrario: Depreciación de hasta el 20 % por obras de infraestructura hidráulica y de riego	33.8	0.02	
Amazonía	Exoneración	IGV	Amazonía - Exoneración en Loreto, San Martín, Ucayali, Madre de Dios y Amazonas (excepto la actividad de construcción)	412.8	0.19
	Exoneración	IGV	Amazonía - Exoneración a la construcción y al total de actividades fuera de la antigua región de la selva pero al interior de la Amazonía	225.5	0.11
	Exoneración	IGV	Amazonía - Exoneración aplicable a la venta de combustibles	29.0	0.01
		ISC		140.6	0.07
	Devoluciones	IGV	Reintegro tributario	82.9	0.04
	Crédito	IGV	Crédito fiscal especial	15.1	0.01
	Tasa reducida	Renta	Amazonía - Tasas de 5 % y 10 %	19.9	0.01
Crédito	Renta	Amazonía - Deducción por inversión de terceros	0.0	0.00	
Educación	Exoneración	IGV	Exoneración a las instituciones educativas, culturales y deportivas	243.2	0.11
		Ad-Valorem		4.8	0.00
	Crédito	Renta	Crédito por donantes	2.8	0.00
Energía	Exoneración	ISC	Exoneración al consumo diesel 2 y residual por las empresas de generación eléctrica	20.0	0.01
		IGV		3.6	0.00
Financiero	Exoneración	IGV	Los servicios que presten las AFP's	63.3	0.03
	Exoneración	IGV	Exoneración a las empresas que otorguen servicios de crédito	215.7	0.10
		Renta		34.3	0.02
	Exoneración	IGV	Exoneración a la pólizas de seguro de vida	100.3	0.05
Renta		5.2		0.00	
Manufactura	Devoluciones	Otros	Crédito tributario al 3 % en la venta intermedia de bienes de capital	3.0	0.00
Céticos	Tasa reducida	ISC	Tasa de 0 % en el ISC aplicable a los vehículos usados y reacondicionados o reparados en los Céticos	193.7	0.09
		IGV		34.9	0.02
Minería	Exoneración	IGV	Importación de bienes de insumos requeridos en la etapa de exploración de hidrocarburos	2.7	0.00
		Ad-Valorem		1.8	0.00
	Diferimiento	Renta	Depreciación acelerada	44.4	0.02
Turismo	Diferimiento	Renta	Depreciación acelerada	6.6	0.00
De Aplicación General	Devoluciones	IGV	Depreciación Anticipada	198.4	0.09
	Diferimiento	Renta	Devolución por donaciones del exterior Cooperación Técnica Internacional	40.0	0.02
	Exoneración	Renta	Exoneración a los intereses por depósitos	184.9	0.09
Total				4,047.5	1.91

Nota: El costo fiscal consignado en este cuadro, es el máximo potencial de recaudación por estos conceptos.  
Fuente: SUNAT. Citado en MEF (s.f.)

**Gráfico 2.**  
**Evolución del stock de la deuda pública**  
**(Millones de dólares)**



Fuente: CAD (2005)

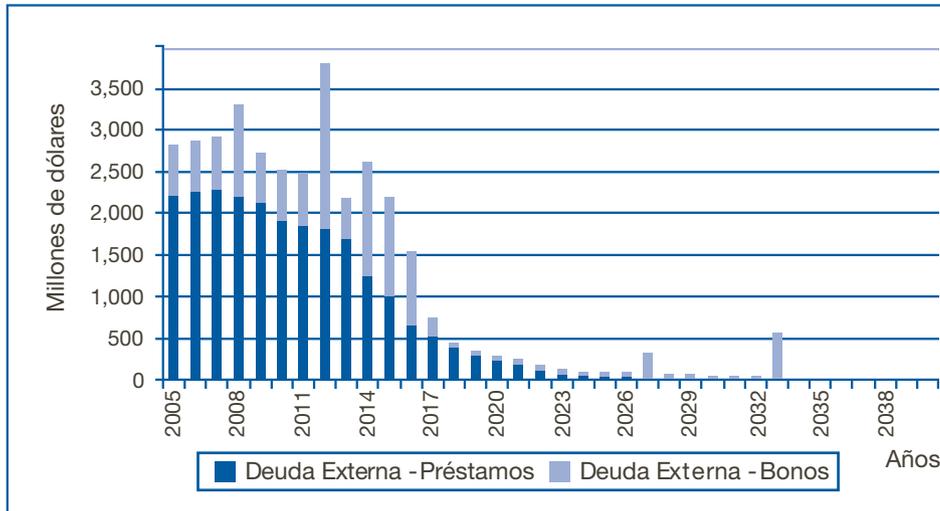
**Cuadro 11.**  
**Perú, evolución del PBI, reservas internacionales y deuda pública,**  
**2000 – 2004**  
**(En millones de dólares)**

Variable	2000	2001	2002	2003	2004
Producto Bruto Interno (A)	52,963	54,991	56,444	61,143	69,540
Reservas Internacionales (B)	8,180	8,613	9,598	10,194	12,631
Stock Total de la Deuda Pública	24,273	24,757	26,501	28,956	30,951
Deuda Externa (C)	19,205	18,967	20,715	22,768	24,466
Deuda Interna (D)	5,068	5,790	5,786	6,188	6,485
(C) / (A)	36%	34%	37%	37%	35%
(C + D) / (A)	46%	45%	47%	47%	45%
(C) / (B)	235%	220%	216%	223%	194%
(C + D) / (B)	297%	287%	276%	284%	245%

Fuente: MEF y CAD (2005).

Gráfico 3.

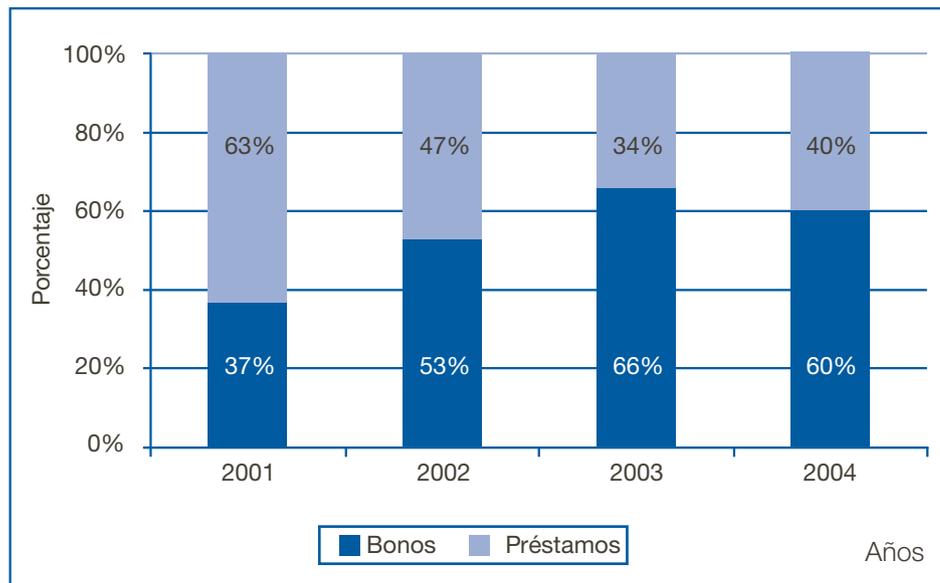
Proyección de pagos de la deuda externa peruana, 2005 – 2040  
(Millones de dólares)



Fuente: MEF y CAD (2005)

Gráfico 4.

Evolución de la deuda pública total. Ingresos por préstamos y bonos  
(Al 31 de Diciembre del 2004)



Fuente: MEF y CAD (2005)

**Cuadro 12.**  
**Indicadores de infraestructura y acceso en América Latina**

País	Agua 1/			Saneamiento 2/			Tele- densidad 3/	Consumo Energía Eléctrica 4/
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural		
Argentina	--	--	--	--	--	--	39.6	2,106.9
Bolivia	83	95	64	70	86	42	17.2	402.6
Brasil	87	95	53	76	84	43	42.3	1,728.7
Chile	93	99	58	96	96	97	65.8	2,556.8
Colombia	91	99	70	86	96	56	28.5	817.8
Ecuador	85	90	75	86	92	74	23.0	631.4
México	88	95	69	74	88	34	40.1	1,643.4
Paraguay	78	93	59	94	94	93	33.5	832.8
<b>Perú</b>	<b>80</b>	<b>87</b>	<b>62</b>	<b>71</b>	<b>79</b>	<b>49</b>	<b>15.2</b>	<b>692.5</b>
Uruguay	98	98	93	94	95	85	47.2	1,918.3
Venezuela	83	85	70	68	71	48	36.9	2,605.5

1/ Población que utiliza fuentes mejoradas de agua potable. Año 2000 (en %).

2/ Población con Acceso a Saneamiento adecuado. Año 2000 (en %).

3/ Suscriptores a líneas fija y móviles por 100 habitantes. Año 2002.

4/ Consumo de energía eléctrica (kwh per cápita). Año 2001.

Fuente: UNICEF y Banco Mundial.

Elaboración: Barrantes (2004).

Cuadro 13.

**Brecha de inversión en infraestructura de servicios públicos: 2005**  
(En millones de dólares)

Sector	Lima	Provincias	Total	
			Millones US\$	%
Transportes	680	7,004	7,684	34%
Red Vial	58	6,771	6,829	30%
Puertos	560	135	695	3%
Aeropuertos	63	80	143	1%
Ferrocarriles	0	17	17	0%
Saneamiento	2,369	2,250	4,619	20%
Agua potable	1,081	1,152	2,233	10%
Saneamiento	838	942	1,780	8%
Tratamiento de aguas servidas	450	156	606	3%
Electricidad	207	5,316	5,523	24%
Ampliación de cobertura	207	1,109	1,316	6%
Infraestructura de trnsmisión	0	228	228	1%
Ampliación de cap. instalada	0	3,979	3,979	17%
Gas natural	100	320	420	2%
Telecomunicaciones	2,745	1,888	4,633	20%
Telefonía fija	595	589	1,184	5%
Telefonía móvil	2,151	1,299	3,449	15%
TOTAL	6,102	16,778	22,879	100%
Participación	27%	73%	100%	

Fuente: IPE (2005)

**Cuadro 14.**

**Resultado de estado de pérdidas y ganancias de principales empresas estatales del FONAFE,  
según ingresos brutos, diciembre 2004  
(Miles de nuevos soles)**

Empresa	Ingresos Brutos	Utilidad Neta
Petro Perú	8,596	182.2
Perupetro S.A.	1,669	0.0
Electro Perú S.A.	1,147	131.8
Sedapal	648	96.9
Banco de la Nación	416	116.9
Enapu S.A.	282	6.3
Hidrandina S.A.	261	18.5
Egasa	175	12.8
Electro Centro S.A.	156	27.8
Electro Noroeste S.A.	150	11.7
Seal	149	0.4
Corpac S.A.	138	-21.9

Fuente: FONAFE

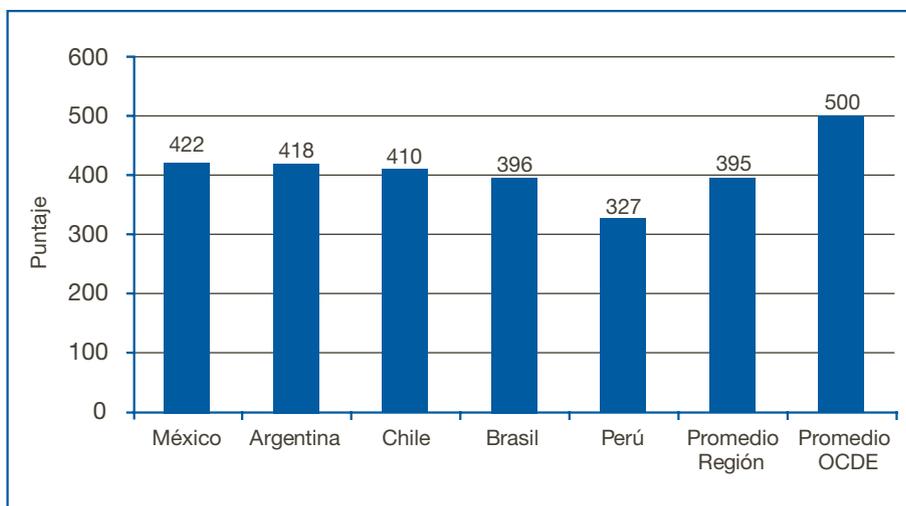
Cuadro 15.

**Composición del Empleo y Cobertura de la Legislación Laboral  
Perú Urbano 2001**

	Empleo Total		Régimen Laboral
<b>Total Ocupados</b>	100.0%		
Asalariados públicos	10.5%	←	Ley de Empleo Público
Asalariados privados	33.3%		
Micro empresa (1-10 trab)	17.8%	←	Ley de Pyme
Pequeña empresa (11-50 trab)	6.4%	}	Régimen General (numerosas excepciones)
Empresa mediana (51-99 trab)	1.6%		
Empresa grande (100 a + trab)	7.5%		
No asalariado	56.0%		
Patrones	5.8%	←	No es trabajador
Independientes	37.6%	}	No tienen Ley
Trabajo familiar no remunerado	7.8%		
Trabajadores del hogar	4.8%	←	Ley Trabajadores del Hogar

Fuente: Chacaltana (2005a)

**Gráfico 5.**  
**Puntaje Promedio obtenido en Alfabetización Lectora: 2003\***



\* Para estudiantes mayores de 15 años en educación secundaria  
Fuente: MINEDU - Unidad de Medición de la Calidad. PISA 2003

**Cuadro 16.**  
**Condiciones de Aseguramiento y Consulta en el Perú: Año 2000**  
**(En porcentaje)**

¿Dónde se atendió?	Condición de aseguramiento reportada 1/					
	No escolar	Seguro a ESSALUD	Asegurado y Seguro privado	ESSALUD	Seguro Privado	Fuerzas Armadas
MINSA	69.7	81.1	22.4	23.0	25.4	14.6
ESSALUD	1.7	4.8	59.3	16.8	5.8	0.0
Privado lucrativo	10.4	3.7	8.3	53.8	56.2	8.3
Privado no lucrativo	5.5	6.5	1.5	0.0	0.0	2.8
Sanidad FFAA y Policiales	0.3	0.1	0.3	3.2	0.9	55.4
Farmacia	12.5	3.8	8.2	3.2	11.7	18.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1/ Se ha considerado a la población nacional que declara presentar problemas de salud, según el tipo de aseguramiento reportado y las consultas declaradas a prestadores institucionales y farmacias.

Fuente: Petrerá (2002) sobre la base de la Encuesta nacionales de Niveles de Vida (ENNIV 2000).

Cuadro 17.

**Faltas Registradas a Nivel Nacional: 1990 – 2004**  
(En miles)

Tipo de falta	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Contra la familia y la persona	71.1	75.4	63.8	56.6	51.6	51.8	49.8	48.9
Contra el patrimonio	71.0	77.0	75.3	86.2	91.3	94.9	100.6	101.6
Contra las buenas costumbres	3.3	3.0	1.7	1.8	1.4	1.2	1.3	1.1
Contra la seguridad pública	1.3	1.4	0.5	0.3	0.5	0.3	0.4	0.4
Contra la tranquilidad pública	3.8	6.2	6.7	2.7	2.2	2.7	2.0	1.8
Otros 1/	---	---	---	3.4	5.1	9.1	10.8	20.7
<b>Total</b>	<b>150.5</b>	<b>163.0</b>	<b>148.0</b>	<b>150.9</b>	<b>152.2</b>	<b>160.0</b>	<b>165.0</b>	<b>174.6</b>
Variación Anual Porcentual	-4%	8%	-9%	2%	1%	5%	3%	6%

1/ Incluye: Violencia familiar, mordedura canina, omisión a la asistencia familiar, abandono de hogar, contra el código de contravenciones, etc.

Fuente: PNP e INEI

Cuadro 18.

**Hogares en pobreza total y pobreza extrema en el Perú, 1997 – 2003**  
(En porcentaje)

Variable		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 <sup>1/</sup>
Pobreza Total	Rural	59.2	58.8	64.7	61.7	70.7	69.1	64.9
	Urbana	23.6	23.7	27.3	28.6	34.0	34.6	32.5
Pobreza Extrema	Rural	34.3	33.3	37.3	28.7	44.1	42.0	34.8
	Urbana	3.7	3.8	3.2	3.0	7.2	7.4	6.3
Pobreza Total	Costa	22.8	22.9	27.6	30.7	31.2	32.9	30.4
	Sierra	52.9	52.0	55.3	49.7	64.4	62.6	59.2
	Selva	37.3	40.0	42.7	46.9	58.6	56.6	53.8
Pobreza Extrema	Costa	3.1	3.2	3.2	3.1	3.9	5.2	4.0
	Sierra	28.7	28.6	29.9	21.3	39.0	36.0	31.0
	Selva	15.6	13.9	15.5	17.6	30.6	29.9	23.6

1/ Para el año 2003 se modificó los períodos de la aplicación de la encuesta de hogares y, para este año, corresponde al período Mayo-2003 a Abril-2004

Fuente: INEI

Elaboración: Propia

Cuadro 19.

**Transición de la Pobreza: 1998 – 2001**  
(En porcentaje)

Año	Total Hogares	Tasa de Pobreza (Panel)	No cambia	Entra a Pobreza	Sale de Pobreza
1998	100	41.4			
1999	100	42.6	31.5	11.1	9.9
2000	100	44.6	32.4	12.2	10.2
2001	100	51.4	36.2	15.2	8.4

Fuente: Chacaltana (2005). En base a ENAHO - Panel 1998 - 2001

Cuadro 20.

**Dinámica de la pobreza y tipos de pobres: 1998-2001**  
(Hogares en porcentaje)

Dinámica Pobreza	Lima	Resto Urbano	Resto Rural	Total
Al menos 1 año pobre	51.5	53.5	87.1	65.3
4 años	7.2	14.1	42.6	22.6
3 años	8.2	10.6	15.9	11.8
2 años	16.7	10.3	16.0	14.2
1 año	19.5	18.6	12.6	16.6
Ningún año Pobre	48.5	46.5	12.9	34.7

Fuente: Chacaltana (2005). En base a ENAHO - Panel 1998 - 2001

Cuadro 21.

## Multiplicidad de Programas con población objetivo similares, 1999 - 2004

Población Objetivo	Programa	Nº
Embarazadas y en lactancia	Vaso de Leche	2
	PANFAR	
0 a 5 años	Vaso de Leche	7
	Wawa wasi	
	Alimentación infantil	
	Alimentación escolar	
	Desayunos escolares	
	PANFAR	
	PACFO	
6 a 14 años	Vaso de Leche	5
	Comedores	
	Alimentación escolar	
	Desayunos escolares	
	PROMARN	
15 a 18 años	Comedores	1
Entre 18 a 60 años	Comedores	1
Mayores de 60 años	Vaso de Leche	2
	Comedores	
Grupo de Riesgo a TBC	Vaso de Leche	2
	PANTBC	

Fuente: CIAS (2001) y PRONAA. Citado en Du Bois (2004).





### Nelson Manrique Gálvez

Doctor en Historia y Civilizaciones graduado en la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (París) y Magister en Sociología de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Profesor Principal de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Perú y del Doctorado de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Director de Estudios invitado de la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales de París. Profesor invitado en numerosas universidades de América y Europa. Ha trabajado como experto en la Comisión de la Verdad y la Reconciliación y actualmente viene trabajando sobre los temas de exclusión y discriminación social y sociedad de la información.

### Martín Tanaka Gondo

Doctor en Ciencia Política y Maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México y Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Es Director General del Instituto de Estudios Peruanos y profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido consultor para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), el Department for International Development (DFID) del

Gobierno Británico, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), la Comisión Andina de Juristas, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), la Asociación Civil Transparencia, el International Crisis Group (ICG) sede Colombia, entre otros.

### Roxana Barrantes Cáceres

Economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú. PhD por la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign.

Es Investigadora y miembro del Consejo Directivo del Instituto de Estudios Peruanos. Profesora asociada del departamento de Economía y de la Maestría en Derecho de la Empresa, de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesora invitada en la Universidad del Pacífico. Se ha desempeñado como funcionaria, asesora y directora de organismos reguladores de servicios públicos, como Osiptel, Ositran y Sunass. Ha sido consultora del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, del BID y de la Defensoría del Pueblo. Es miembro del Tribunal de Solución de Controversias Ambientales del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), Presidenta del Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA), y miembro del comité directivo de la Red de Diálogo sobre Regulación para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en América Latina (DIRSI).