

REPENSANDO LA POLÍTICA EN EL PERÚ



Editores:

Elsa Bardález / Martín Tanaka / Antonio Zapata



RED PARA EL DESARROLLO DE LAS CIENCIAS SOCIALES EN EL PERÚ

REPENSANDO LA POLÍTICA EN EL PERÚ

Elsa Bardález
Martín Tanaka
Antonio Zapata
(Editores)



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU



UNIVERSIDAD DEL PACIFICO
CENTRO DE INVESTIGACION

IEP

Instituto de Estudios Peruanos

© Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú
Avenida Universitaria s/n, cuadra 18
San Miguel - Lima, Perú

REPENSANDO LA POLÍTICA EN EL PERÚ

Elsa Bardález, Martín Tanaka y Antonio Zapata (Editores)

1a. edición: julio 1999

Diseño de la carátula: Luis Valera

I.S.B.N.: 9972-603-18-0

Esta publicación ha sido posible gracias al generoso aporte de la Fundación Ford.

Repensando la política en el Perú / Eds. Elsa Bardález ;
Martín Tanaka ; Antonio Zapata. - Lima : Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 1999.

/PERÚ/POLÍTICA/PODER POLÍTICO/SISTEMAS POLÍTICOS/ESTRUCTURA ECONÓMICA/ESTRUCTURA SOCIAL/AJUSTE ECONÓMICO/POLÍTICA ECONÓMICA/GOBIERNO LOCAL/NACIONALIDAD/BIODIVERSIDAD/

32(85) (CDU)

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro por cualquier medio sin permiso de la Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

Derechos reservados conforme a Ley.

ÍNDICE

Prólogo, 7
Cecilia Blondet

LA SOCIEDAD Y EL PODER LOCAL

Presentación, 15

*Organizaciones de base y gobiernos locales rurales.
Mundos de vida, ciudadanía y clientelismo, 17*
Alejandro Diez

*Prácticas ciudadanas en espacios urbanos del Perú.
Organizaciones sociales y gobiernos locales
en los noventa, 59*
María del Carmen Piazza

*Las localidades y el asociacionismo en el
Perú de los noventa, 83*
Antonio Zapata

EL SISTEMA POLÍTICO Y LA REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA

Presentación, 119

*La economía política del ajuste y la reforma estructural
en el Perú: el estado de la cuestión y
la agenda pendiente, 121*
Martín Tanaka

Libertades económicas y derechos ciudadanos, 165
Juan Carlos Tafur

La dimensión política del ajuste económico en el Perú, 185

Gustavo Guerra-García

**LA CIUDADANÍA:
¿LIBERTAD, IGUALDAD, DIVERSIDAD?**

Presentación, 243

La ciudadanía: ¿libertad, igualdad, diversidad?, 245

Elsa Bardález

***Elementos jurídicos e históricos para la construcción de
un concepto de ciudadanía en el Perú, 301***

Javier Ciurlizza

La difícil integración de las ciudadanías en el Perú, 327

Pedro Planas

CONCLUSIONES, 365

Carlos Monge

Prólogo

El libro que presentamos a continuación es fruto de una valiosa experiencia de trabajo en equipo, de reflexión y debate continuado que llevamos a cabo en el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) en el otoño de 1998, como parte de las actividades de la Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales. Este texto es resultado del seminario *La democracia, la ciudadanía y la autonomía de la política: tres entradas para repensar lo político en el Perú*, cuya organización estuvo a cargo de Elsa Bardález, Martín Tanaka y Antonio Zapata, becarios de la Red afiliados al IEP.

Cuando diseñamos el proyecto de la Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales, con los colegas de la Universidad Católica y la Universidad del Pacífico, una idea surgió con cierta claridad: para fortalecer las Ciencias Sociales en el Perú, primero era preciso renovarlas, buscarles nuevos sentidos; afinar los instrumentos para analizar una realidad dramáticamente afectada por los cambios de las últimas décadas; y comprender dichos cambios en el escenario global.

La asfixiante sensación de aislamiento e inseguridad por efecto de la larga guerra interna, la crisis económica y la debacle política que sufrió el país en los últimos quince años, sumadas al desconcierto frente a los grandes cambios producidos en el escenario nacional y mundial, hacían imperativo, de un lado, restablecer los vínculos de confianza entre nosotros científicos sociales; y, del otro, volver a escudriñar la realidad para reconocer el presente y pensar el futuro. Además, a ello se sumaba el deseo compartido por las instituciones que conforman la Red, de intervenir activamente en la construcción de espacios democráticos de debate y reflexión que, convocando a los distintos actores sociales y políticos, contribuya desde el ámbito académico al fortalecimiento de la democracia y a la gobernabilidad en el país.

Es por estas razones que la Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales se planteó desde el inicio como una suerte de militancia intelectual y académica de un grupo de profesores e investigadores de las tres instituciones, para quienes la renovación

conceptual, la búsqueda de nuevos vínculos con otros intelectuales, con los actores sociales y con las instituciones educativas nacionales, se convirtieron no sólo en objetivos fundamentales de su propio quehacer intelectual, sino también en una manera de contribuir a la reconstrucción democrática del país.

Así, enmarcados en los objetivos de la Red, el Seminario se organizó alrededor de tres temas, que corresponden con los capítulos del libro, que articularon a su vez tres núcleos de trabajo. La dinámica establecida permitió que los investigadores experimentados alternaran con los jóvenes; los historiadores, sociólogos y dentistas políticos discutieran con antropólogos y economistas; en algunas oportunidades, periodistas y políticos se sumaron a los debates; y los estudios de caso, las monografías empíricas, fueron enriquecidos por una exhaustiva revisión de la literatura reciente.

En ese sentido, esperamos que este libro sea un aporte al esfuerzo de renovación de las Ciencias Sociales y al estudio de la política en el Perú. Los temas son abordados desde distintas perspectivas y enfoques; la información empírica de los estudios de caso intenta problematizar las categorías de análisis; y una mirada fresca de la realidad, recogida por jóvenes investigadores, permite reconocer las novedades y las permanencias, y revisar teorías y metodologías a la luz de los grandes cambios.

En el texto, las referencias a libros y artículos de última generación y el manejo de una bibliografía especializada ocupa un lugar destacado. Por su parte, los estudios empíricos dan cuenta de los profundos cambios y de las continuidades presentes en la política actual. Si bien esto es importante, porque el diálogo entre los nuevos enfoques y una realidad muy dinámica y en extremo resbaladiza contribuye a enriquecer el quehacer intelectual, lo que resalta de la lectura de estas páginas es el desconcierto actual. ¿Hasta qué punto los marcos interpretativos que venimos utilizando no calzan con el curso inestable y cambiante que van tomando los procesos sociales y políticos? Tal vez este desconcierto, ante la dificultad de comprender la complejidad de la realidad peruana, esté abriendo nuevas rutas y posibilidades para ensayar nuevas interpretaciones y despertando la curiosidad y la imaginación sociológica.

En ese sentido, quiero insistir en algunos temas que, luego de la lectura de estas páginas, me han resultado particularmente sugerentes.

El primero tiene que ver con la necesaria reivindicación de la política como ámbito autónomo de análisis. La política no es resultado ni está necesariamente determinada por lo que ocurre en la economía, por el peso de los legados de la historia ni por los perfiles de la cultura. Mientras algunos enfoques tradicionales la consideran como expresión de otros ámbitos, los trabajos de este texto reivindican la autonomía de los fenómenos políticos y señalan cómo la política puede, incluso, ir a contracorriente de condicionantes estructurales. ¿Acaso en ella esté una de las claves de salida a la suerte de entrapamiento que caracteriza la situación nacional actual?

Un segundo tema que surge de los textos y de las discusiones que se desarrollaron durante el Seminario, está relacionado con la importancia de abandonar visiones ideológicas de la realidad, sin que ello implique, por cierto, la pérdida de valores o abrazar el credo de un crudo positivismo. Es una reivindicación por preservar un ámbito académico de reflexión en el cual prime la mirada fresca de una nueva realidad, sin que sea concebida como la proyección de una utopía 'liberal' o como la expresión de una utopía 'democrático-sustantiva', participacionista. Ninguna existe propiamente. No forman parte de las aspiraciones de los sujetos sociales (acaso tampoco de los políticos) y resultan, antes que nada, proyecciones de las preferencias personales de los observadores, quienes, a la larga, encubren las complejidades existentes y ocultan los matices. Algo similar puede decirse con respecto a los análisis sobre los cambios ocurridos durante el fujimorismo, que difícilmente superan una dicotomía simplista "gobierno-oposición", plagada de discursos apologéticos y de denuncia que no conducen a ningún puerto.

Esto me lleva a una tercera cuestión. ¿Cómo evaluar los fenómenos políticos? ¿Desde qué perspectiva, con qué parámetros? Solemos evaluar equivocadamente los fenómenos políticos en el país, contrastando nuestra pedestre realidad con modelos de funcionamiento democrático de países desarrollados (obviando el análisis de cómo esos países llegaron a ser lo que son); o peor aún, con modelos teóricos, ideales de funcionamiento de los sis-

temas políticos, las instituciones o los actores políticos, perdiendo de vista que las cosas no funcionan como dicen los modelos filosóficos en ninguna parte. Mirada la realidad desde esa perspectiva, ésta siempre aparece perdiendo y, como consecuencia, los análisis resultan teñidos de un tono condenatorio y crítico que puede ser políticamente correcto en su momento, pero pobre en términos analíticos y prospectivos. Muchos trabajos tratan de escapar de esta limitación. Para ellos es particularmente útil una perspectiva comparada: evaluar adecuadamente lo que ocurre implica comparar con la historia precedente, con la que se viene y con las que viven otras sociedades; así, es posible encontrar que hay rupturas y continuidades, retrocesos y avances, similitudes y diferencias; que no somos únicos.

Creo que es fundamental asumir que estamos ante situaciones nuevas, complejas y variadas, que se resisten a generalizaciones fáciles. Asimismo, que es necesario hacer distinciones, diferencias, comparaciones, taxonomías, clasificaciones, *análisis* en su sentido más literal, poniendo énfasis en el recojo de material empírico y en el manejo de herramientas teóricas nuevas y flexibles, antes que un 'ensayismo' superficial e impresionista.

Hay otro conjunto de temas que surgen en los textos de este libro que me parece interesante resaltar, y que se encuentran vinculados con la redefinición de las relaciones entre sociedad y política en los últimos años. En general, se trata de entender cómo funciona la política ahora, a qué lógica responde, cómo pasar del discurso de la desestructuración a un examen de las formas de reconstitución de la esfera política. Hace un buen rato que pasó el momento de la crítica a la demolición de un estilo de relación entre la sociedad y el Estado. Es momento de ver qué de nuevo hay, cómo funciona hoy esa relación sin las instancias de intermediación tradicionales, y en el contexto de un nuevo Estado. La situación actual es ciertamente precaria, inestable, volátil, pero parece que esas características se mantendrán en el futuro previsible. Así, por ejemplo, si bien podemos registrar desestructuración y retrocesos en algunos aspectos relativos a la construcción de la ciudadanía, podemos encontrar también evidencias en contrario, que acaso aparezcan como consecuencias no intencionales de la acción, pero no por ello menos reales. La historia da cuenta de cómo los derechos ciudadanos en ocasiones avanzan, aun durante

regímenes autoritarios. Quizá la renovada vitalidad de los espacios locales en los últimos años sea el germen de un proceso de reconstitución social y política que merece ser observado.

A partir del libro se puede esbozar un escenario en el cual, de un lado, encontramos la política en el nivel local, donde se juega complejamente la representación y la participación en sus sentidos acaso más convencionales, donde hay poderes y demandas locales en disputa, junto con operadores políticos que se relacionan con referentes nacionales. De otro lado, en cambio, tenemos una política nacional marcada por la fuerza de los poderes fácticos, sin mayores vínculos con las demandas e intereses de la sociedad, salvo en el seguimiento de la difusa opinión pública y en los momentos electorales. ¿Cómo lograr mejores relaciones entre ambos ámbitos? Si cabe aquí hablar de la necesidad de fortalecer vínculos tradicionales de intermediación, representación y participación, también se debe llamar la atención sobre la importancia de desarrollar instituciones, mecanismos de control, pluralismo, competencia política, y de la combinación de una *accountability* vertical con una *accountability* horizontal. Como muchos autores vienen señalando, los regímenes políticos latinoamericanos pecan no tanto por no democráticos, sino por escasamente institucionales y liberales.

Un último punto es sobre los sujetos populares y sus relaciones con la política, que podría sintetizarse en la frase “en busca del sujeto perdido”. Antes, en nuestras Ciencias Sociales se hablaba de clasismo; después, de movimientos sociales; ahora, se habla de movimientos que reivindicán la ciudadanía y se concibe ésta en términos sustantivos, restringida a sus contenidos sociales. Habría que recordar la importancia de sus aspectos políticos, liberales. Precisamente una de las peculiaridades de los discursos autoritarios es reducir la ciudadanía a sus aspectos sociales, en desmedro de los políticos, limitando el examen de la autonomía de los sujetos sociales. Cómo caracterizar la relación entre sectores populares y política: ¿populismo, clientelismo tradicional? ¿Es sólo eso? ¿O hay también negociaciones, capacidad de resistencia, autonomía... una lógica entre pragmática, utilitaria y racional, que permite ganar espacios? Este es un aspecto saludable a rescatar. La sociedad está viva, aunque requiere de espacios para expresarse. La política

se ha empobrecido de un lado, pero también se han desarrollado sentidos críticos importantes.

Sin duda, el lector no encontrará en estas páginas grandes verdades ni respuestas totales a los interrogantes actuales, tampoco las versiones estereotipadas, trágicas y dicotómicas de la realidad peruana. Sin embargo, sí hallará pistas para pensar sobre diversos temas, iluminados por innumerables casos en localidades, en pueblos de provincia, en la historia y en el presente.

Quiero agradecer a los organizadores de este Seminario. La excelente formación, la seriedad y el deseo generoso de compartir sus conocimientos fueron características comunes a los tres colegas y se expresan en la calidad de los materiales de este volumen. Agradezco también, a nombre del IEP, al Consejo Directivo de la Red por un trabajo conjunto, fluido, transparente y enriquecedor. Asimismo, manifiesto nuestro reconocimiento a la Fundación Ford por su apoyo decisivo y siempre amistoso para llevar adelante los proyectos de la Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

Cecilia Blondet M.
Directora del IEP

Mayo de 1999

LA SOCIEDAD Y EL PODER LOCAL

Presentación

Esta sección se ocupa del ejercicio del poder y de la evolución de los derechos ciudadanos en su dimensión microsocia, tanto en el nivel urbano como rural. Discute el sentido de las transformaciones ocurridas desde la experiencia velasquista y el retomo de los municipios a inicios de los años ochenta hasta la actualidad, tiempo signado por la reforma neoliberal.

La investigación sobre el Perú oligárquico representaba la organización del poder con la figura de un 'triángulo sin base'. Esta sección discute las transformaciones ocurridas en la base del triángulo y la hipótesis de su 'municipalización'; es decir, la idea de que en torno a los municipios se ha reconfigurado la base política de la sociedad local. Ello conduce, además, a la pregunta sobre si el clientelismo continúa siendo el rasgo principal en las relaciones entre el poder local y los sujetos sociales. Finalmente, se exploran las posibilidades y los límites en cuanto a la construcción de la democracia y el ejercicio pleno de la ciudadanía a partir de la dinámica local, que constituye su punto de partida.

Organizaciones de base y gobiernos locales rurales. Mundos de vida, ciudadanía y clientelismo

Alejandro Diez

Este trabajo¹ pretende ser algo así como un híbrido entre un escueto recuento de textos y un borrador de propuesta de análisis para la discusión. Una propuesta que provoque preguntas que permitan mejorarla o, en todo caso, transformarla en un instrumento útil, para analizar mejor la problemática que vincula la organización y las instituciones existentes en el espacio rural con fenómenos de carácter político como el clientelismo y la ciudadanía.

Pretendo pues una reflexión a partir de una serie de textos relativamente recientes (y también de algunos no tan recientes) sobre el poder, sobre la política y sobre las organizaciones en el espacio rural peruano; y de algunos textos teóricos o de carácter interpretativo. Mi intención es confrontar lo que actualmente observamos de la sociedad rural peruana y sus transformaciones, a la luz de un determinado marco teórico que facilite una interpretación en el sentido de las preguntas que guían esta serie de seminarios.

He dividido el texto en tres secciones. En la primera presento una visión posible, una lectura, de la sociedad y de las organizaciones e instituciones en el espacio rural peruano. En la segunda explico el marco de interpretación, el tamiz que pienso utilizar para interpretarla. Finalmente, en la tercera, ensayo una comparación entre las lecturas de la sociedad peruana durante la década de los setenta y aquella que podemos hacer hoy día sobre la realidad descrita y analizada a la luz de nuestros instrumentos.

1. Agradezco los comentarios, observaciones y críticas formulados por Cecilia Blondet, María del Carmen Piazza, Marlene Castillo, Aldo Panfichi, Romeo Grompone, Victor Caballero, David Sulmont, Martin Tanaka y Antonio Zapata, durante las sesiones de discusión en el Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

I. Procesos generales

Antes de ocuparse del análisis de las organizaciones e instituciones del espacio rural, es necesario presentar brevemente los procesos generales que, según cierto consenso, vienen operándose en ellas, por lo menos desde los años de la reforma agraria².

Abusando de la generalización y de la brevedad, podemos decir que el espacio rural vive un acelerado proceso de modernización expresado en tres componentes: la democratización de la sociedad rural y el reclamo por espacios de ciudadanía³; las manifestaciones rurales de la expansión de una economía de mercado (que suponen una serie de cambios en la propiedad y en los comportamientos económicos); y, los cambios en los comportamientos cotidianos y en las mentalidades de los pobladores rurales⁴.

Todos estos procesos confluyen en una cada vez mayor integración de la sociedad rural a los procesos nacionales, y configuran un nuevo escenario, aún inestable, entre cuyos rasgos podemos contar: el predominio de la pequeña propiedad; una población móvil; las relaciones fluidas, aunque desiguales, entre lo urbano y lo rural; la configuración de diversos espacios regionales con procesos y ritmos diferentes; la existencia de una miríada de organizaciones, instituciones y actores marcados por la heterogeneidad; una gran diversidad en las opciones de los individuos; la ambigüedad en las relaciones sociales y de poder⁵.

2. Y quizás desde antes. Aunque reconozco que era posible escoger un punto de quiebre temporal, me reafirmo en mi elección de la reforma agraria como punto de inflexión, que separa el tiempo histórico del espacio peruano en pasado y presente. En mi opinión, los años de la guerra subversiva que aceleraron una serie de procesos en curso, añadiendo algunos matices y pequeñas desviaciones, no habrían introducido cambios fundamentales.

3. Soy consciente que parte de esta afirmación es precisamente uno de los puntos que este texto pone en cuestión, dejo la afirmación y retomo la discusión para más adelante.

4. Diez H., Alejandro, "Diversidades, alternativas y ambigüedades. Instituciones, comportamientos y mentalidades en la sociedad rural", en *Sepia VII*, ponencias centrales, Huancayo, 27-28-29 de agosto 1997, Lima: Saywa eds., 1997, mimeo, pp. 5-27.

5. Sobre el particular, pueden consultarse los textos de Barclay, Frederica, "Hacia una revisión de las imágenes de la realidad agraria de la Selva", en

Dentro del conjunto de cambios operados en el espacio rural, quisiera resaltar tres de particular importancia para el problema que nos ocupa. En primer lugar, la influencia de una economía fundada sobre leyes del mercado, que modifica la base de reproducción de las familias y los grupos, y que podría estar cambiando de algún modo las relaciones tejidas entre los intereses individuales (léase familiares) y los intereses colectivos. Ahora cabe preguntarse si la comunidad, por ejemplo, es un espacio de defensa colectivo, una alternativa de desarrollo colectivista, o simplemente un mecanismo de refugio contra la pobreza para aquellos que no tienen opción a caminos familiares de promoción social.

En segundo lugar, la movilidad de la población, que desde hace varias décadas viene alterando significativamente la relación campo-ciudad: ahora, los pobladores rurales juegan su futuro tanto en su pueblo de origen como en las relaciones que ellos o sus parientes mantengan, o puedan mantener, con la villa o la ciudad más cercanas. Con ello, las diferencias clásicas entre campo y ciudad y entre espacios urbanos y rurales, evidentes en el espacio físico, se hacen más tenues en el nivel de la población que cada vez más pertenece a ambos mundos.

Y, en tercer lugar, los cambios en la manera de pensar de la gente, producto y causa de los procesos generales que hemos enumerado líneas arriba y que aparentemente se caracterizarían

Chirif, Alberto, Nelson Manrique y Quijandria (eds.), *Perú: el problema agrario en debate. Sepia II*, Lima: Sepia-CERA Las Casas, 1990, pp. 381-398; Eguren, Fernando, "Sociedad rural: el nuevo escenario", en *Debate Agrario*, No. 13, Lima: Cepes, enero-mayo 1992, pp. 85-99; Franco Carlos, *Imágenes de la sociedad peruana: la "otra" modernidad*, Lima: Cedep, 1991; Monge, Carlos, "Transformaciones en la sociedad rural", en Dancourt, Oscar, Enrique Mayer y Carlos Monge (eds.), *Perú: el problema agrario en debate. Sepia V*, Lima: Sepia, 1994, pp. 33-68; Pásara, Luis, *La otra cara de la luna. Nuevos actores sociales en el Perú*, Buenos Aires: Cedys, 1991; Remy, María Isabel, "¿Modernos o tradicionales? Las ciencias sociales frente a los movimientos campesinos en los últimos 25 años", en Béjar, Héctor, Fernando Eguren, Orlando Plaza y María Isabel Remy, *La presencia del cambio: campesinado y desarrollo rural*, Lima: Deseo, 1990, pp. 77-117; y Revesz, Bruno, "Espacios rurales y sociedad nacional", en Gonzales de Olarte, Efraín, Bruno Revesz y Mario Tapia (eds.), *Perú: el problema agrario en debate. Sepia VI*, Lima: Sepia, 1997, pp. 283-323.

no sólo por el hecho de recibir múltiples estímulos, sino por un mayor número de opciones a disposición, mayores posibilidades de elección, por así decirlo, de los individuos y de los grupos.

Con estos procesos como tela de fondo, me propongo abordar el problema de las organizaciones y las relaciones de poder en el espacio rural. Para ello, ensayaré cuatro entradas sucesivas: en la primera me ocuparé de las organizaciones e instituciones existentes; luego, de la articulación entre ellas (hacia adentro y hacia fuera); enseguida, de los agentes que intervienen; para finalmente, presentar los espacios sociales y políticos tejidos por la confluencia de todos los factores mencionados.

Instituciones y organizaciones en el espacio rural

Uno de los principales rasgos del espacio rural contemporáneo es la coexistencia de múltiples organizaciones. Además de las comunidades y las organizaciones religiosas, existentes desde larga data, hoy en día, hay una miríada de nuevas organizaciones y formas de asociación ocupadas en las tareas y funciones más diversas, desde supervisar el funcionamiento de una escuela hasta construir un canal de irrigación, pasando por la participación en campeonatos deportivos, el control de la circulación de bienes y personas, el funcionamiento de huertos y la alimentación infantil. Ellas interactúan cotidianamente no sólo con las comunidades, sino también con los municipios, las parroquias y las autoridades locales. En las páginas siguientes procuraré un análisis general de algunas de estas formas de asociación, su organización y sus funciones específicas.

La comunidad sigue siendo la forma de organización más difundida y numerosa en el espacio rural peruano. Según las cifras del Censo Nacional Agrario de 1993, existirían 5,168 comunidades, aunque probablemente sean más⁶. Sabemos además que se hallan distribuidas de manera desigual a lo largo del territorio, siguiendo una regla de mayor densidad de comunidades por de-

6. Cabe señalar que si estoy hablando de comunidades reconocidas, muchas de las conclusiones son aplicables a otros grupos 'comunitarios' de base territorial existentes en el espacio rural.

parlamento conforme avanzamos de Norte a Sur (los departamentos de Puno y Cusco son los que concentran mayor cantidad). Por otro lado, la diversidad entre las comunidades es muy grande, tanto entre regiones como en una misma región, no sólo en territorio y población sino también en recursos, reglamentos, actividad económica principal, etc.

En general, los trabajos recientes sobre comunidades, las muestran más bien como una institución persistente pero en crisis permanente. Aun cuando no hay una definición unívoca de comunidad, hay una contradicción aparente entre lo que se supone que debería (¿?) ser y lo que se encuentra sobre el terreno: a la propiedad comunitaria, la homogeneidad social y una dirección comunal armónica y legitimada, la realidad opone una serie de formas de usufructo privado de las tierras, gran diferenciación entre comuneros y un proceso de deterioro de la representatividad de las dirigencias comunales.

Parece estar claro que la comunidad no es el principal agente económico ni la institución llamada a asegurar la reproducción de sus miembros. Más que una institución para la producción, la comunidad sería un espacio de coordinación, interacción y representación entre múltiples unidades familiares y, por lo tanto, una institución fundamentalmente política⁷.

Sin embargo, las monografías de los noventa, de diversas partes del país como Chilacat y Lllallán en Cajamarca, Huanquite en Cusco, Salas en Lambayeque o Coica en Arequipa, la presentan como una institución con dificultades para organizar su espacio y para afirmar su legitimidad, no sólo se reporta la falta de autoridad de las directivas sino también la resistencia de muchos comuneros a participar en las mismas⁸.

7. Monge, Carlos, *op. cit.*, pp. 33-68.

8. Castillo, Carmen, *Estudio comparativo sobre comunidades campesinas de Cajamarca*, Cajamarca: CIID-Fomciencias, 1990; Seligman, Linda, "La jerarquía político religiosa actual en la Sierra sur-andina", en Urbano, Henrique (ed.), *Tradición y modernidad en los Andes*, Cusco: Cera Las Casas, 1992, pp. 111-145; Segura, José y otros, *Diagnóstico de la comunidad campesina San Francisco de Asís de Salas-Lamba\;eque*, Chiclayo: Ces Solidaridad, 1990; y Gelles, Paul, "Irrigación, comunidad y la frontera agrícola en Cabanaconde (Arequipa)",

Paralelamente, en los últimos años encontramos una valoración diferente de lo comunal y del sentido de la comunidad: al lado de aquellas regiones donde ésta sigue siendo la institución de referencia (como en Cusco o Ayacucho), están aquéllas (como Carhuamayo en la Sierra central) donde la comunidad pierde terreno frente al distrito⁹. Por lo demás, las visiones sobre lo comunal pueden diferir incluso de una generación a otra: son los viejos quienes asocian a la comunidad con el ayllu o los grupos de trabajo¹⁰. En términos concretos, la minusvaloración de la comunidad se traduce en la disminución de las instancias de participación colectiva: varios autores señalan la tendencia a la disminución de las faenas comunales y también en la frecuencia y asistencia a las asambleas¹¹. La comunidad parece ser una institución en crisis, y no parece ser la instancia más representativa del conjunto de productores rurales que optan por otras formas de asociación, provocando la disminución del número de comuneros inscritos en el padrón, como en Salas o Laráos¹², Lambayeque¹³, Lima. Parecería ser que la multifuncionalidad propia de las antiguas comunidades, que fuera una de las razones de su éxito como institución posibilitando su sobrevivencia por largos períodos de tiempo, se vuelve hoy en día contra ella misma en un contexto que exige especialización.

en *Anthropológica*, No. 7, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 1989, pp. 171-194.

9. Huguet P., Andrés, *Estudio socioeconómico y desarrollo rural en las comunidades colindantes al lago Junín. Comunidad de Carhuamayo*, Lima: UNMSM, 1985, mimeo.

10. Gonzáles, José, *Estudio comparatiu de comunidades altoandinas: los casos de Acomayo y Paruro*, Cusco: CIIID, Fomciencias, 1990.

11. Plascencia, Rommel, *Relaciones interétnicas en Lircay*, Tesis Mag. en Antropología, Lima: PUCP, 1994; Miranda, Elfer, *Naturaleza y funcionamiento de las comunidades campesinas en Cajamarca: Encañada, Huaracalla y Tual*, Tesis Mag. en Sociología, Lima: PUCP, 1992; Mitchell, William, "Algunos son más iguales que otros. Oferta de mano de obra, reciprocidad y redistribución en los Andes", en *Anthropológica*, No. 11, Lima: PUCP, 1994, pp. 173-207.

12. Segura, José y otros, *op.cit.*

13. Brougère, Anne Marie, *¿Y por qué no quedarse en Laraos?: migración y retorno en una comunidad altoandina*, Lima: IFEA, 1992.

Asistimos, pues, a la proliferación de una serie de nuevas organizaciones dentro y fuera de las comunidades. Éstas pueden estar sujetas e integradas a la administración y la directiva comunales, o no estarlo y coexistir paralelamente. El diagnóstico de la comunidad de Cuper Bajo, por ejemplo, es una buena muestra de lo que se puede encontrar: club de madres, comités (agua potable, electrificación, conservación de suelos, riego, pecuario, local), clubes deportivos, asociación de padres de familia y promotor de salud¹⁴. El fenómeno es generalizado y se verifica tanto en Cusco¹⁵, La Libertad¹⁶, Cajamarca¹⁷, Lambayeque¹⁸, Piura¹⁹ y seguramente podemos encontrar ejemplos de otros lugares.

Ahora bien, todas las organizaciones no son iguales. *Grosso modo*, y de acuerdo con su actividad principal, podríamos clasificarlas en cuatro grandes bloques: asociaciones para actividades vinculadas a la producción, aquellas para servicios, las organizaciones para el control del orden y aquellas de carácter lúdico, religioso o cultural.

En primer lugar, han surgido una serie de organizaciones que reúnen a campesinos y productores agrarios y que cumplen una serie de funciones para la producción o comercialización de bienes, productos y servicios. Mientras en la Sierra estas organizacio-

14. Cera Las Casas, *Gestión ambiental y desarrollo. Comunidad de Cuper Bajo*, Memoria del Taller de Diagnóstico participativo comunal, Cusco: CERA Las Casas, 1996, mimeo.

15. Ramos B., Cariño, *Relaciones de género en organizaciones tradicionales y la influencia de los programas de capacitación. Un estudio de caso: comunidad de Sallac. Distrito de Urcos, provincia de Quispicanchis*, Cusco: Ccijo, 1996, mimeo; Núñez, Pedro, *Derecho y comunidades campesinas en el Perú, 1969-1988*, Cusco: CERA Las Casas, 1996; Blum, Volkar, *Campesinos y teóricos agrarios. Pequeña agricultura en los Andes del sur del Perú*, Lima: IEP, 1995; Guevara, Laura, *Caracterización socio-económica, político, cultural de la comunidad de Chawaytiri. Pisac-Calca*, Cusco: UNSAAC, 1989, mimeo.

16. Velásquez, Orlando, *Nuevo tipo de tenencia de la tierra en el Perú*, Trujillo: Universidad Nacional de Trujillo, 1996.

17. Miranda, Elfer, *Naturaleza y funcionamiento de las comunidades campesinas en Cajamarca: Encañada, Huaracalla y Tual*, Tesis Mag. en Sociología, Lima: PUCP, 1992.

18. Segura, José y otros, *op. cit.*

19. Diez H., Alejandro, *Poderes locales. Liderazgo y organización en la costa de Piura*, Piura: Cipca, 1998 (en preparación).

nes se hallan en relación con la comunidad y han sido poco y mal estudiadas (uno encuentra referencias a estas organizaciones en trabajos dedicados a otros temas), en la Costa reúnen a grupos de productores independientes, sobre los que se han hecho algunos estudios específicos²⁰. Independientemente de los diversos procesos que han producido su aparición, todas las nuevas asociaciones se hallan vinculadas, de una u otra manera, al mercado al que destinan su producción.

Las organizaciones de defensa, control social y administración de justicia son de dos tipos: rondas campesinas, relativamente autónomas y dedicadas al control del abigeato y algunas funciones de regulación social y desarrollo, ubicadas en su mayor parte en la Sierra norte²¹; y los comités de autodefensa, surgidos en la lucha antisubversiva, ubicados en la Sierra centro y sur, en los que interviene en diversos grados el Ejército²².

De todas las nuevas formas de organización en el campo, las de servicios son las menos estudiadas. Sabemos poco de las juntas administradoras de agua, luz o pozos, de los comités pro 'algo' o de las Asociaciones de Padres de Familia (Apafas). En cambio, existen algunos trabajos sobre las asociaciones femeninas, una de cuyas características parece ser la multifuncionalidad: los grupos de mujeres organizadas se dedican tanto a actividades productivas (huertos, talleres, pequeña industria) como a actividades relacionadas con la salud, la alimentación y la sobrevivencia²³. De hecho,

20. Gols, José, "La parcelación de las empresas asociativas de la Costa peruana (el caso del valle de Cañete)", en Eguren, Fernando, Raúl Hopkins, Bruno Kervyn y Rodrigo Montoya (eds.), *Perú: el problema agrario en debate. Sepia II*, Lima: Sepia-Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga, 1988, pp. 197-240; Vattuone, María Elena, *Pequeños productores en el agro costeño: los comités campesinos del Alto Piura*, Piura: Ideas, 1988.

21. Stam, Orin, *Con los yanques todo barro. Reflexiones sobre rondas campesinas, protesta rural y nuevos movimientos sociales*, Lima: IEP, 1991.

22. Degregori, Carlos Iván (ed.), *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*, Lima: IEP, 1996.

23. Chira, Carmen, *Hacia una clasificación de la campesina peruana*, Tesis Mg. en Sociología, Lima: PUCP, 1989; Alencastre, Ligia, "Participación de la mujer en programas de desarrollo (Anta)", en Dancourt, Oscar, Enrique Mayer y Carlos Monge (eds.), *Perú: el problema agrario en debate. Sepia V*, Lima: Sepia, 1994, pp. 103-125.

la participación femenina, sin alcanzar los estándares de los varones, es sin duda uno de los cambios más importantes de las últimas dos décadas.

Las organizaciones de carácter religioso, sin ser forzosamente tradicionales, son formas de organización atípicas en comparación con las demás, en lo que refiere a su finalidad, a su funcionamiento y a su organización. Por lo demás, no sólo existen organizaciones católicas tradicionales o modernas, sino también nuevas formas generadas por las iglesias evangélicas. Por su parte, sospecho que las organizaciones deportivas y culturales, muy poco conocidas, son un espacio importante de socialización y de agrupación de jóvenes, una de las incógnitas en nuestro conocimiento de la sociedad rural.

Con excepción de las religiosas y las deportivas, casi todas las organizaciones tienen la misma estructura: cuentan con una dirigencia central (una junta directiva con un presidente y sus acompañantes) y responden a la voluntad de una asamblea en la que participan, en principio, todos sus miembros. Todas son, además, un espacio de organización intermedio entre las familias y la comunidad (entendida como conjunto humano y no como institución); y posibilitan la constitución de redes sociales que articulan a los miembros de una localidad, regresaremos sobre este punto más adelante.

En general, con excepción de la comunidad, y en muchos casos también de las asociaciones femeninas, se trata de organizaciones especializadas, con tareas particulares y específicas. Las asociaciones de mujeres, en cambio, parecen compartir con la comunidad cierta condición de multifuncionalidad. Por su parte, la comunidad tiene además algunas características que la distingue de todas las demás: es la única que cuenta con un territorio en propiedad, que sirve como institución de clasificación social (configurando secciones, sectores, anexos, barrios u otros, sobre la base de criterios territoriales pero tam-

bien sociales) y, finalmente, que brinda una identidad a sus miembros²⁴.

Pero sobre el plano local, todas las formas de asociación mencionadas comparten la triple tarea de organizar, representar y articular grupos diversos que por medio de ellas consiguen sus fines, ejercen o defienden sus derechos y formulan reclamos o reivindicaciones. Y todo ello, tanto dentro del espacio local como hacia afuera de él.

De hecho, la relación con lo 'extemo' es una constante en la descripción y análisis de organizaciones y comportamientos en el espacio rural. Agentes exógenos intervienen en su creación, en su regulación, en su funcionamiento, etc. No es posible, por ejemplo, comprender los cambios en la organización o en las funciones de las comunidades sin tomar en cuenta al Estado; tampoco analizar la creación de rondas y comités de autodefensa sin referencia a la labor de partidos políticos o del Ejército. Y lo mismo podríamos decir de muchos de los actuales comités de productores y sobre todo de los clubes de madres, creados por agencias estatales o por Organismos no gubernamentales (ONG's). La relación con el exterior es constante y directa, opera en varios niveles y en múltiples momentos en el funcionamiento de las organizaciones rurales.

Al lado, aunque más bien por encima, están los municipios, que parecen consolidarse como cabeceras de puente 'urbanas' en el espacio rural, encargándose de la ejecución de una serie de pequeñas obras de infraestructura, particularmente en las capitales o en algunos centros poblados. Tradicionalmente, y aún hoy en día, los municipios son el espacio de definición y de expresión del poder local en el nivel de los distritos.

24. Algunas nuevas asociaciones cumplen también las dos últimas funciones: en algunas zonas podríamos clasificar a los pobladores como progresistas o modernos frente a tradicionales o conservadores, de acuerdo a si forman parte o no de alguna nueva asociación de carácter productivo; y, en el Norte, las rondas también parecen estar generando identidades semejantes a las que las comunidades crean en otras partes.

Las articulaciones, los procesos y los poderes locales

No es fácil generalizar sobre los mecanismos de articulación entre organizaciones en el espacio rural, pues para ello hay que especular partiendo de información dispersa contenida en textos que, por lo general, se ocupan de alguna institución en particular y no brindan una visión de conjunto. Con esta salvedad procuraré algunas ideas, a partir de la competencia de comunidades y municipios para articular su espacio en dos niveles: en tanto instancia de regulación de las relaciones en el espacio local, así como de representación y de eslabonamiento hacia el exterior.

Antes de ello, me parece importante precisar que el nuevo espacio rural no está necesariamente articulado. No está claro qué institución debe cumplir el rol de ordenador del mismo, no se sabe alrededor de qué autoridad deben congregarse y negociar los diversos intereses, expresados en las diversas asociaciones. De hecho, las posibilidades de articulación son múltiples, además de comunidades y municipios, espacios de expresión de poderes locales, existen en algunas zonas grupos económicos vinculados a la agroindustria y la agro-exportación (como en la Costa centro y norte) que logran articular interna y externamente algunos sectores²⁵; y no hay que despreciar, en algunos espacios, la presencia de la Iglesia Católica o del Ejército.

En general, la comunidad no parece ser más la instancia que regule las relaciones dentro del espacio comunal: lo normal es que las diversas asociaciones que existen en su interior no estén articuladas entre ellas. Generalmente, no hay coordinación entre la asociación de padres de familia y el club de madres, o entre el comité de productores y la junta de regantes. Es común que hayan problemas entre organizaciones, así como entre las organizaciones y la comunidad. De alguna manera, las nuevas asociaciones compiten con la comunidad, pero no por la hegemonía sobre el espacio sino por una cuota de autonomía en su campo específico de

25. Eguren, Fernando, "Los nuevos grupos dominantes en la agricultura peruana", en *Debate Agrario*, No. 7, Lima: Cepes, julio-diciembre 1989, pp. 11-32; Del Mastro, Marco, *Los hilos de la modernización: empresarios agrarios en Chincha*, Lima: Deseo, 1991.

acción, y al hacerlo socavan la autoridad de las directivas comunales. Ciertamente es que no sucede de la misma manera ni en el mismo grado en todas las regiones del país: en Ayacucho y Cusco parece conservarse cierta primacía de la comunidad, mientras que en Cajamarca las rondas son más importantes, y en Piura y Huancaayo, las nuevas asociaciones compiten con ella casi en pie de igualdad.

Paralelamente, hacia afuera, la comunidad se debilita también en tanto instancia de representación colectiva. Las múltiples redes de relación tendidas hacia y desde el exterior no pasan forzosamente por la directiva comunal, la que sin embargo no sólo mantiene cierta primacía en las relaciones con las agencias de desarrollo agrícola y forestal del Estado, sino que sigue siendo privilegiada como interlocutor en múltiples proyectos de desarrollo implementados desde las ONG's²⁶.

Por otro lado, los municipios distritales tienen una ventaja significativa sobre las comunidades, cuentan con un presupuesto asignado por el Estado y en muchas partes del país intentan convertirse en ejes articuladores de organizaciones e instituciones, por lo menos al interior de su espacio, tratando de promover, además, una interlocución ordenada y unitaria hacia el exterior.

¿Son los municipios la nueva instancia de organización y articulación de los espacios rurales? Responder a la pregunta supondría un balance crítico de las diversas experiencias de planificación concertada realizadas en distintas regiones del país. Sin contar con una relación exhaustiva, la revisión de algunas de éstas puede permitirnos formular algunas reflexiones de carácter general.

Desde 1992, municipios provinciales y distritales vienen implementando procesos de concertación al interior de sus jurisdicciones. Casi todos estos procesos siguen un mismo patrón: comienzan con la realización de cabildos abiertos o reuniones en

26. Flores, Arcadio, "Recomposición de la organización campesina", en *Cuadernos de Sistematización*, No. 2, Lima: diciembre 1995, pp. 47-701; Loayza, Andrés, "Cedep-Ayllu: metodología de programación y evaluación campesina", en PACT-CIPDER, *Participación de la población*, Lima: s/e, 1996, pp. 21-32.

las que se convoca al conjunto de asociaciones existentes, a ONG's y otras entidades privadas, y a los representantes de aquellas agencias del Estado presentes en el distrito o en la provincia. Del o los primeros encuentros se crea una instancia de coordinación encargada de desarrollar una secuencia de talleres de concertación y planificación estratégica, que puede desarrollarse en conjunto o por medio de comisiones temáticas (el número y la composición de estas comisiones varía según los casos; por lo general, en cada municipio hay entre tres y seis, y se ocupan de temas como agricultura, desarrollo, género, servicios, educación, salud, etc.); en ellos, se busca identificar problemas, perfilar y priorizar proyectos, y buscar la implementación de políticas comunes. Aunque estos procesos son convocados por los municipios, es frecuente que cuenten además con la asesoría de alguna ONG que trabaja en la zona.

Las experiencias y casos sobre los que existe información publicada²⁷ no son muchos, pero dan muestras de que el fenómeno se produce paralelamente en diversos puntos del país. Entre los procesos distritales, que se pueden apreciar en el Cuadro No. 1, tenemos referencias sobre Morropón (Piura, desde 1992), Písaq, San Jerónimo, Lamay, Ocongate y otros (Cusco, 1993), Alis (Lima, 1994), Cotarusi (Apurímac, 1996) y Soritor (San Martín, 1995); entre las provincias destacan Cajamarca (Cajamarca, 1993), Caylloma (Arequipa, 1994), Collao (Puno, 1996), Huanta (Ayacucho, 1996) y Sihuas (Ancash, 1996)²⁸.

27. La mayor parte de la información publicada sobre el tema proviene de la sistematización de encuentros de intercambio de experiencias entre municipios, convocados por algunas ONG's, agencias como el PACT y también por la Asociación de Municipalidades del Perú e incluso por algunos consejos municipales.

28. Las referencias han sido tomadas de Valdeavellano, Rosario, "Los comités distritales de desarrollo: espacios de gestión democrática del desarrollo local", en *Cuadernos de Sistematización*, No. 3, Lima: diciembre 1995, pp. 5-25; Varillas V., Walter (ed.), *Desarrollo local. Una experiencia de planificación participativa en la sierra de Lima*, Alis, Yauyos, 8-10 diciembre 1994, Lima: Isat/Codalís, 1995; Guerrero, Luis, "La mesa de concertación interinstitucional, estrategia de desarrollo sustentable de la provincia de Cajamarca", en PACT-CIPDER, *Participación de la población en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo*, Ira. Conferencia Nacional de ONG's, Lima: s/e, 1996, pp. 29-66; Marquina, Rodolfo, "Explorando nuevos caminos para el desarrollo: la experien-

Las experiencias son desiguales debido a múltiples factores. No todas han empezado al mismo tiempo y existen muchos problemas por resolver: desde la debilidad de las instituciones llamadas a asegurar el funcionamiento del proceso hasta la necesidad de asegurar la continuidad del mismo, amenazada cada tres años en cada cambio de gobierno municipal, pasando por la resistencia o el bajo nivel de compromiso de algunas instituciones para participar en el proceso y por la resistencia de los poderes locales. Además, tratándose de procesos muy recientes, muchas veces no han sido “interiorizados” por la población, por lo que aparecen como externos.

Cuadro No. 1

**EXPERIENCIAS DE CONCERTACION MUNICIPAL:
MECANISMOS Y PROMOTORES**

Año	Lugar		Organismo creado	Promueve
1992	Morropón	Distrito	Comisiones de planificación y concertación local	Municipio Cipca
1993	Cajamarca	Provincia	Mesa de concertación interinstitucional	Municipio
1993	Pisac San Jerónimo Lamay Ocongate	Distrito Distrito Distrito Distrito	Comisiones distritales de desarrollo	Varias ONG's
1994	Caylloma	Provincia	Consejo de desarrollo y CD distritales	Desco
1994	Alis	Distrito	Comisión de desarrollo	Municipio
1996	Collao	Provincia	Comité de organizaciones vecinales y comunales	Municipio

(continúa)

cia del Consejo de Desarrollo de la provincia de Caylloma”, en PACT-C1PDER, *Participación de la población en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo*, Ira. Conferencia Nacional de ONG's, Lima: s/e, 1996, pp. 43-66; Castillo, Marlene y Maximiliano Ruiz, “Metodología de planificación y gestión compartida del desarrollo en la municipalidad distrital de Morropón, Piura”, en PACT-C1PDER, *Participación de la población en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo*, Ira. Conferencia Nacional de ONG's, Lima: s/e, 1996, pp. 69-92; y Grupo Promotor, *Municipios rurales y gestión local, 1er. encuentro nacional*, Lima: Punto y coma, 1997.

(continuación)

Año	Lugar		Organismo creado	Promueve
1996	Huanta	Provincia	Mesa provincial de concertación	Municipio
1996	Cotarusi	Distrito	Comité multisectorial	Municipio, comunidades
1996	Sihuas	Provincia	Comité cívico ciudadano	Cidiag
1996	Soritor	Distrito	Comités bariales	Municipio

Fuentes: Castillo, Marlene y Maximiliano Ruiz, "Metodología de planificación y gestión compartida del desarrollo en la municipalidad distrital de Morropón, Piura", en PACT-CIPDER, *Participación de la población en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo*, Ira. Conferencia Nacional de ONG's, Lima: s/e, 1996, pp. 69-92; Guerrero, Luis, "La mesa de concertación interinstitucional, estrategia de desarrollo sustentable de la provincia de Cajamarca", en PACT-CIPDER, *Participación de la población en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo*, Ira. Conferencia Nacional de ONG's, Lima: s/e, 1996, pp. 29-66; Valdeavellano, Rosario, "Los comités distritales de desarrollo: espacios de gestión democrática del desarrollo local", en *Cuadernos de Sistematización*, No. 3, Lima: diciembre 1995, pp. 5-25; Marquina, Rodolfo, "Explorando nuevos caminos para el desarrollo: la experiencia del Consejo de Desarrollo de la provincia de Caylloma", en PACT-CIPDER, *Participación de la población en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo*, Ira. Conferencia Nacional de ONG's, Lima: s/e, 1996, pp. 43-66; Varillas V., Walter (ed.), *Desarrollo local. Una experiencia de planificación participativa en la sierra de Lima*, Alis, Yauyos, 8-10 diciembre 1994, Lima: Isat/Codalís, 1995; Grupo Promotor, *Municipios rurales y gestión local, 1er. encuentro nacional*, Lima: Punto y coma, 1997.

Al lado de estas experiencias de integración al interior de los distritos, existen algunos procesos de concertación entre alcaldes distritales (reunidos por provincias, pero más frecuentemente por cuencas o micro-cuencas) y también de algunos provinciales. Más que una articulación política efectiva, estos encuentros parecen más bien constituir instancias de concertación sobre algunos problemas comunes (conservación de suelos, derechos de agua, carreteras), pero sobre todo de reivindicación de derechos frente al municipio provincial, a las agencias del Estado y básicamente al gobierno central²⁹. La Asociación de Municipalidades del Perú

29. En el primer encuentro de alcaldes provinciales de Cusco, por ejemplo, se incluyó en las conclusiones: fortalecer la autoridad municipal, establecer redes de comunicación entre los municipios y buscar la integración, promover conciencia tributaria en la ciudadanía, proteger la pequeña minería, que se atienda a los municipios de frontera dándoles proyectos de desarrollo, exigir el canon minero y exigir al Estado el 10% de presupuesto. También se discutió sobre la conservación de la cuenca del Vilcanota.

(AMPE), con finalidades netamente políticas de defensa de los gobiernos municipales, es a final de cuentas una versión institucionalizada nacional de las mesas inter-distritales que se pueden encontrar en diversos espacios.

Ahora bien, comunidades y municipios no son las únicas instancias de articulación de los espacios rurales: la Iglesia, las Fuerzas Armadas, los poderes económicos y los gremios también pueden, eventualmente, constituirse en instancias de agregación y de articulación de los espacios rurales locales.

Si no hay dudas de que la Iglesia Católica constituye un poder en el ámbito nacional, los pocos trabajos sobre su influencia en los espacios locales muestra que en algunas zonas como en Huari³⁰, en Chepén o en Chulucanas, puede llegar a regular las relaciones entre las instituciones, mediante la capacidad de articular redes de comunicación -a partir de representación y presencia en el nivel de la mínima unidad territorial (el caserío)- y fungir de intermediador entre los demás poderes en plaza y, eventualmente, canalizar parte de los recursos existentes o mover alguna influencia para conseguir otros. Por lo general, se trata de grupos modernos de Iglesia, que si bien no intervienen directamente en los procesos productivos locales (no suelen ser propietarios agrarios, por ejemplo), sí disponen de vehículos e instalaciones para proveer de servicios o capacitación, e incluso pueden contar con una radio emisora o una ONG. Y en los últimos años, para algunas zonas, puede decirse casi lo mismo de algunos grupos e iglesias evangélicos.

La información sobre el Ejército es muy limitada, pero es sabido que en las zonas de emergencia logró un cierto control sobre buena parte de las instituciones y que aún hoy mantiene una presencia significativa en muchas zonas, aun pasada la situación de emergencia; y ello no sólo por el control o vigilancia que pueda tener sobre los comités de autodefensa sino por su capacidad de

30. Mejía, Carlos y Carlos Vargas, "Con la Iglesia no me meto. Relaciones de poder y nuevos liderazgos en Huari", en Gonzales de Olarte, Efraín, Bruno Revesz y Mario Tapia (eds.), *Perú: el problema agrario en debate. Sepia VI*, Lima: Sepia, 1997, pp. 349-369.

influir o de condicionar el comportamiento de otras instituciones y autoridades, como en Puno o en Ayacucho.

Por su parte, los poderes económicos parecen tener en muchas partes la posibilidad de convertirse en los poderes locales, si es que no lo son ya. En zonas como la Costa norte, una serie de agentes de venta de insumos, de alquiler de equipos, dueños de las plantas de transformación (desmotadoras, piladoras, molinos y dentro de poco, con la eminente privatización, también de los ingenios), llegan si no a controlar el poder local, al menos a armar sus propios circuitos y redes de control económico y eventualmente también político. En el Sur andino, grupos de comerciantes tienen el mismo tipo de comportamiento³¹. Y parecería que en algunas otras partes vienen desarrollándose poderes del mismo tipo. Podría ser, por ejemplo, el caso de la Amazonia, donde las compañías petroleras tienen injerencia indirecta al menos en algunas de las relaciones locales; y podría suceder lo mismo en muchas zonas de la Sierra, donde las compañías mineras regulan el funcionamiento económico y social de su entorno. Sin embargo, la relación entre poder económico y poder político en el contexto actual está aún poco explorada. Al respecto, se podrían formular como hipótesis, la existencia de dos estrategias posibles: en cuanto a los poderes económicos vinculados a la historia, la tradición o las familias en plaza, se buscará una contraparte política en el poder local; en cambio, en el caso de aquellos de origen externo, se buscará el entendimiento menos conflictivo posible con los poderes locales, manteniendo al mismo tiempo relaciones en el nivel de organismos del Estado de carácter supra local.

Independientemente de ello, y si al parecer los poderes económicos no son capaces de articular todas las instituciones u organizaciones en el nivel local, sí pueden llegar a pesar significativamente en las decisiones de éstas, conformando alianzas o generando la creación de contrapoderes (como los sindicatos mineros, por ejemplo).

31. Quintín, Pedro, "Continuidad y recomposición del poder local en un distrito andino: Ocongate, Cusco", en Dancourt, Oscar, Enrique Mayer y Carlos Monge (eds.), *Perú: el problema agrario en debate. Sepia V*, Lima: Sepia, 1994, pp. 175-200.

Finalmente, habría que mencionar la presencia de algunas ONG's, que con todo derecho, en mi entender, se reclaman también miembros de la sociedad civil local y logran articular al menos algunos microespacios, directa o indirectamente.

Tras esta breve exposición de posibles elementos articuladores del espacio rural, quedan aún muchas preguntas. Y la mayoría de ellas, sólo se podrían responder a partir del análisis de casos concretos de los que disponemos poco: ¿qué mecanismos de articulación logran ser totalizantes?, ¿qué tan sólidas son las integraciones parciales?, ¿quiénes concertan?, ¿sobre qué bases?, ¿dónde se reconcentran los poderes?

Actores y agentes

Hasta ahora hemos hablado de organizaciones y de instituciones, pero no de los individuos ni de las familias que los conforman. Cabe preguntarse pues por los actores de los procesos, de las redes y de los mecanismos de articulación que hemos esbozado: ¿quiénes son?, ¿a qué se dedican?, ¿qué soportes institucionales y qué recursos emplean para todo ello?, ¿de dónde surgen los liderazgos?

Se trata de preguntas sobre un tema poco explorado, por lo que la mayor parte de las ideas que siguen a continuación, son producto de una lectura entre líneas de los textos, así como de algunas conversaciones con profesionales con experiencia en procesos de planificación en distritos rurales.

Existen algunas respuestas a las preguntas planteadas, a condición de no generalizar.

¿Quiénes presiden las comunidades? Podemos pensar en dos tipos de liderazgo: uno de avanzada, otro de sobrevivencia. El primero existiría en comunidades emprendedoras, en donde se implementa algún tipo de propuesta de desarrollos siendo los migrantes de retomo los líderes, gente salida de las canteras de las rondas campesinas y de los comités de autodefensa, profesionales comuneros salidos de las canteras de los antiguos partidos políticos (particularmente, en la Costa norte); y habría que mencionar que la principal actividad de muchos de estos líderes no es necesariamente la agricultura. El segundo sería propio de aquellas comu-

nidades en crisis, en las que no se logra armonizar la tradición comunitaria con la modernidad o donde no hay condiciones para el desarrollo de sus miembros más capaces, los que optan por la migración (¿habría, pues, una relación entre tipos de liderazgo y posibilidades de movilidad social?).

¿Quiénes presiden los municipios? Aquí la respuesta es más compleja. En primer lugar, parecería ser que la mayor parte de los alcaldes son profesionales, muchos de ellos con carreras técnicas (ingenieros, agrónomos, economistas), muchos de ellos también migrantes de retomo en sus lugares de origen, tras residir y trabajar fuera varios años. Luego, por el tipo de relaciones que se tejen al interior de los distritos y provincias, se podría decir que los liderazgos se dividen también en dos grupos. De un lado, aquellos municipios cuyos alcaldes tienden a reproducir antiguas relaciones de contraposición entre la gran capital y el entorno rural, construyendo poder local desde las redes de antiguas familias de hacendados, actualmente de comerciantes y profesionales, excluyendo de alguna manera a los competidores más rurales. Del otro, los alcaldes que intentan un nuevo tipo de gestión y que buscan articular diversas instancias e instituciones. Entre estos últimos se cuentan tanto descendientes de hacendados como de comuneros; en el primer caso siempre profesionales, mientras que en el segundo se cuentan tanto profesionales como dirigentes campesinos (como en Collao, Cotahuasi o Sihuas). No pocos, entre los alcaldes de este segundo grupo, han sido o son 'benévolos', miembros o trabajadores de ONG's (como en las provincias de Cajamarca y Pasco, o en los distritos de Alis o Morropón). En todos los grupos se nota la presencia tanto de gente proveniente de las redes regionales y locales de los antiguos partidos políticos, como la presencia de independientes sin antigua afiliación partidaria conocida.

En general, no parece que las nuevas organizaciones promuevan a sus dirigentes para ocupar otras instancias de poder local. Hay, sin embargo, dos excepciones: las rondas y las organizaciones femeninas. Muchos dirigentes de las primeras no sólo han sido elegidos como presidentes en las comunidades o como regidores en los municipios, sino que han llegado incluso a ser elegi-

dos alcaldes³². Por su parte, las mujeres dirigentes son buscadas por los alcaldes en campaña electoral y algunas de ellas han accedido al cargo de regidoras.

Se pueden identificar cuatro elementos comunes a los nuevos agentes del poder local: la movilidad, su condición de profesionales, su experiencia en actividades de diferente naturaleza de las que desarrollan en su gestión de gobierno y su velada vinculación con el pasado de la localidad. Se trata de gente que ha vivido fuera de la localidad o que se ha desplazado (y se sigue desplazando) entre su espacio local y las ciudades más próximas, e incluso la capital. Por lo general, tienen estudios universitarios o en institutos, completos o incompletos, y no pocos de ellos son profesionales. Asimismo, han trabajado o ejercido cargos en instituciones u organismos diferentes al que ocupan en la actualidad, tienen una experiencia acumulada de múltiples entradas. Finalmente, aunque es posible vincularlos a la historia local, por lo menos como descendientes de hacendados, comerciantes o comuneros de antes de la reforma agraria, actúan como políticos modernos, apuntando su legitimidad en el futuro prometido más que en el pasado de la localidad.

Espacios regionales

Estoy convencido de que la única manera de comprender tanto los procesos institucionales y organizacionales como las formas de articulación y de poder que se vienen generando, es describiendo y analizando espacios específicos, en el nivel regional o microregional, que permitan observar regularidades.

Estudios de este tipo no existen, pero una serie de indicios puede permitirnos, por ejemplo, caracterizar el espacio rural andino cusqueño a partir de la preeminencia comunal y una combinación de lo tradicional y lo moderno, mediante la cual comunidades, ONG's y los múltiples comités productivos o de servicios pa-

32. Diez H., Alejandro, "Ahora los ponchos son de lana sintética. Transformaciones sociales en la Sierra de Piura, 1970-1990", en Dancourt, Oscar, Enrique Mayer y Carlos Monge (eds.), *Perú: el problema agrario en debate*. Sepia V, Lima: Sepia, 1994, pp. 154-174.

recen interactuar cotidianamente, siempre bajo la óptica de lo comunal que subordina incluso a las rondas. A esto se le suman los municipios provinciales, que buscan subordinar sus espacios rurales; y los municipios distritales, que buscan articularlos mediante comités de desarrollo (¿o será otra forma de subordinación?)³³. O encontrar la lógica de las diversas redes que se tejen en espacios amazónicos como Madre de Dios, donde la relación entre comunidades indígenas de etnias diversas y con diferentes grados de integración (donde es importante la distinción comunicada-aislada) es articulada por organizaciones étnicas y ONG's alrededor de problemas de reivindicación de territorios y conservación del medio ambiente, en la que participan también grupos de colonos, buscadores de oro y madereros; y donde los municipios viven de su capacidad para atender a sus espacios rurales y de su función de intermediación-comunicación con el exterior, aunque sobrepasados por muchos de los agentes que existen en su jurisdicción³⁴. O, finalmente, entender un espacio como la Costa piurana, donde poblaciones prácticamente urbanas, rodeadas de campos de cultivos, conforman macro comunidades en las que conviven diversas categorías de miembros de acuerdo con su relación con la tierra, que se agrupan en distintos tipos de organizaciones productivas, que funcionan ajustándose a lógicas modernas bajo una estructura de autoridad tradicional y donde ni la comunidad ni el municipio parecen capaces de articular el espacio³⁵.

33. Quintín, Pedro, *op. cit.*, pp. 175-200; Guadalupe, César, "Comunidad y política en el Valle Sagrado de los Incas. Informe de una investigación de campo", en *Allpanchis*, No. 38, Cusco: Instituto de Pastoral Andina, 2do. semestre 1991, pp. 261-316; CERA Las Casas, *Gestión ambiental y desarrollo. Comunidad de Cuper Bajo*, Memoria del Taller de Diagnóstico participativo comunal, Cusco: CERA Las Casas, 1996, mimeo.

34. Ruiz, Gustavo, "La comunidad nativa de Diamante y su entorno organizacional", en *Amazonia Peruana*, No. 24, Urna: CAAP, junio 1994, pp. 243-267.

35. Diez H., Alejandro, *Poderes locales. Liderazgo y organización en la Costa de Piura*, Piura: Cipca, 1998 (en preparación).

II. Marcos de análisis

Tras el desarrollo de algunas tendencias generales y tras algunas líneas sobre las organizaciones existentes en el espacio rural y su articulación, trataré ahora de desarrollar un par de elementos para un marco conceptual bajo el cual ensayar una lectura de los fenómenos descritos. El problema central del que pretendo ocuparme es la relación entre los grupos o asociaciones de base, y la estructura política en su versión local y su articulación 'hacia arriba'. Alrededor de ello, me pregunto, por un lado, si se trata de grupos autónomos y, por el otro, si conforman o no clientelas. Para ello, procuraré desarrollar un marco que comprenda tanto la lógica de la organización como la de la articulación.

Creo que en esto estamos ante dos fenómenos de diferente naturaleza. La estructuración del tejido social local es una cosa y su articulación hacia afuera es otra: la primera deriva de la conformación de algún tipo de 'comunidad', en el sentido amplio del término; mientras que la segunda tiene que ver, más bien, con las relaciones políticas y económicas de los actores locales con los agentes externos. Como veremos más adelante, la articulación entre ambas se da por medio de las propias organizaciones y por algunas de las funciones cubiertas por sus dirigentes.

En este apartado desarrollaré, entonces, el problema de la articulación interna (la comunidad entendida en sentido amplio) y el del clientelismo en tanto instancia de articulación externa.

La lógica de los espacios comunitarios: mundos de vida

Hasta mediados de siglo, desde la antropología, los estudios sobre comunidades rurales se dividían en dos grandes grupos: aquellos que ponían el énfasis en la historia, la ocupación sostenida de un territorio, la organización estable, la preeminencia de las normas locales y las relaciones de parentesco; y los que, por el contrario, privilegiaban la constitución del grupo, su autonomía, la interacción constante de sus miembros, la existencia de medios y fines comunes, la vida en común y la existencia de una identidad

grupales³⁶. En ambos casos, cuando hablaban de 'comunidad' se referían tanto a grupos de agricultores rurales como a pequeños municipios; eran definiciones aplicables a comunidades campesinas y a distritos rurales.

Prefiero partir de una definición intermedia, aunque más cercana a la segunda que a la primera, del supuesto que entender un espacio local o micro local implica la constitución de algún tipo de 'comunidad', en un sentido de mundo-de-vida³⁷. La existencia de un grupo humano que ocupa de manera constante y relativamente continua un espacio determinado durante un espacio de tiempo relativamente largo, supone la existencia de formas de solidaridad y el establecimiento de ciertas normas e instituciones que regulen las actividades cotidianas. Estas se sustentan, en parte, en la interacción constante de sus miembros, pero también en la existencia de proyectos comunes en el futuro (el desarrollo del pueblo, por ejemplo) y una cierta ligazón con el pasado local.

Ahora bien, este vínculo generado por la residencia, y en menor medida por la herencia, podría hacer suponer un espacio aislado (y de hecho muchas de las antiguas definiciones asumían la autonomía a partir del aislamiento de las localidades) y ese no es el caso de nuestros espacios locales. Nuestra comunidad, nuestro 'lugar antropológico', ubicable, distinguible, posible de analizar, tiene su complemento en múltiples 'no-lugares', marcados por los desplazamientos y por las diversas identidades que eventualmente pueden tomar -y toman- muchos de los habitantes del espacio local cuando salen del mismo³⁸.

La comunidad local puede ser vista como un espacio fijo en el que residen numerosos individuos, potencialmente móviles, pero capaces de constituir instituciones y organizaciones estables en el espacio local. El entramado de organizaciones configura, pues, en primer lugar, un espacio social local: la comunidad cam-

36. Chiva, Isaac, *Les communautés rurales. Problèmes, méthodes et exemples de recherches*, Rapports et documents de Sciences Sociales, UNESCO: 1958.

37. Guerrero, Andrés, *La semántica de la dominación: el concertaje de indios*, Quito: Eds. Libri Mundi-E.Grosse Luermen, 1991.

38. Auge, Marc, *Los no-lugares, espacios del anonimato*, Barcelona: Gedisa, 1993.

pesina, las múltiples organizaciones intermedias, la municipalidad, las autoridades políticas locales y los representantes de las agencias del Estado, son parte del tejido social que produce el espacio de vida que, en sentido amplio, estamos llamando comunidad local.

Este espacio común no supone necesariamente la existencia de una identidad local y tampoco que los individuos, sus familias o las organizaciones que integran, reaccionen o funcionen de manera colectiva ante los mismos estímulos o ante las mismas necesidades. De hecho, lo normal es que existan grupos especializados encargados de diferentes tareas, no necesariamente de manera coordinada, y que en lo que a la política local se refiere, se agrupen conformando facciones que reúnen gente de estratos y actividades diversas.

Por otro lado, el ordenamiento de las relaciones internas supone la existencia de dirigentes, de personas, y también de instituciones, que *tomen* bajo su cargo la responsabilidad de gestionar (en el sentido de administrar) aquellos asuntos que involucran la participación pública de las familias y los grupos. Aunque se puede decir que estos dirigentes son representantes políticos, al interior del grupo cumplen más bien la función de facilitadores, pues permiten la realización de una serie de funciones y también la articulación entre diversas acciones de interés colectivo. Al mismo tiempo, al representar a diversos grupos y asociaciones, permiten la expresión de diferencias y de intereses diversos al interior del grupo local. La existencia de dirigentes-facilitadores permite la regulación de las relaciones al interior de la comunidad local.

En general, aunque muchas veces las funciones de facilitar y de representar se concentran en un mismo cargo y, por lo tanto, en una misma persona, la organización interna no es lo mismo que la articulación política. Dicho en otras palabras, aunque se trata de campos y problemas diferentes, son los cargos directivos y las personas que los ocupan quienes enlazan el funcionamiento interno -cotidiano- de los espacios locales con la función y las redes de articulación externa, con múltiples interlocutores.

La lógica del clientelismo: favores por confianza

Por lo general, se ha entendido por clientelismo un cierto tipo de relación política anudada sobre el modo personal entre personas de *status* y poder desigual, que ocupa un lugar marginal en las estructuras del país legal y que produce beneficios recíprocos a ambas partes³⁹. Generalmente se asume, además, que su práctica supone cierta condición de tradicionalismo (retardo económico, inseguridad, incompetencia del Estado para controlar su periferia, mal gobierno, etc.).

Sin embargo, existe evidencia sobre la existencia de relaciones de clientela en muchos lugares y en gran diversidad de situaciones (de sociedad a sociedad y de individuo a individuo). Si es raro encontrar una sociedad o un sistema político fundado únicamente en el clientelismo, los mecanismos sobre el que estas relaciones reposan están repartidos por todas partes. El clientelismo no es, pues, exclusivo de las sociedades tradicionales. Los estudios sobre la política en Córcega, por ejemplo, muestran cómo un sistema de este tipo puede muy bien articularse a un Estado como Francia contemporánea⁴⁰.

Los enfoques más modernos analizan el fenómeno en otros términos, ubicando en el centro del mismo el factor confianza: el clientelismo es visto como una relación asimétrica fuertemente personalizada y no contractual entre un patrón/protector y un cliente/protegido/dependiente, que supone una pluralidad de prestaciones y contraprestaciones obligatorias en el largo plazo. El patrón es visto como un 'oficiante', alguien con acceso a instancias superiores; el cliente puede ser visto como un devoto que, sin embargo, puede negociar su confianza, y lo hace, en aquellas cosas que puede decidir (el voto, por ejemplo). El clientelismo, entonces, supone el establecimiento de lazos de confianza sobre la base de la negociación explícita con obligaciones, que si no son contractuales funcionan como si lo fueran: los clientes/devotos

39. Gellner, Ernest y otros, *Patronos y clientes*, Barcelona: Jucar Universidad, 1986 [1977],

40. Lenclud, Gérard, "S'attacher. Le régime traditionnel de la protection en Corse", en *Terrain*, No. 21, París: MSH, octubre 1993, pp. 81-96.

negocian (¿regatean?) con los patronos/oficiantes tratando de obtener el mayor beneficio posible, en el marco de una relación de clientela estable y duradera.

En general, al privilegiar el lazo existente entre individuos que muchas veces representan grupos, el clientelismo sigue siendo considerado como un fenómeno político que subvierte las distinciones habituales entre interés individual e interés colectivo. Por su intermedio, los grupos y los individuos subvierten su propio sistema: la confianza explícita entre individuos se traduce en desconfianza frente al sistema⁴¹.

Un trabajo de análisis de las articulaciones establecidas entre organizaciones que busque descubrir relaciones de clientelismo, supone varias condiciones: en primer lugar, identificar a los agentes que intervienen; luego, prestar atención a las ‘cosas’ u ‘objetos’ que circulan en la relación; enseguida, identificar el sistema formal en el que estas relaciones se mueven; y, finalmente, observar los contextos políticos o económicos que lo permiten.

III. Lecturas sobre el espacio rural peruano contemporáneo

Con estas herramientas pretendo, entonces, una lectura de las relaciones existentes entre las organizaciones de base en el espacio rural peruano y los agentes externos con los que interactúan. Para ello, partiré de una breve lectura de las interpretaciones de los antropólogos sobre el espacio rural peruano durante la década del setenta, incidiendo en lo que era considerado estructural y en los cambios que se percibían, para luego intentar una lectura, parcial, del espacio rural peruano de fines del siglo XX.

41. Vidal, Denis, “Le prix de la confiance. Les renaissances du clientelisme” en *Terrain*, No. 21, París: MSH, octubre 1993, p. 32.

Una lectura de la articulación del espacio rural peruano (1970)

Las lecturas del espacio rural peruano de la década del setenta estaban marcadas por un supuesto básico⁴²: la existencia de un dualismo estructural que permeaba todas las relaciones y al que se le atribuían manifestaciones económicas, políticas e incluso geográficas. Se suponía que el espacio peruano se dividía entre una Costa en desarrollo, modernizante y occidental; y una Sierra, subdesarrollada, tradicional e indígena. Aunque algunos, a partir de esta imagen estereotipada de Perú, suponían la no integración de ambos segmentos, los análisis más serios sostenían en cambio que la población de la Sierra estaba incorporada al sistema, pero bajo relaciones sociales de dependencia, no al margen pero sí marginada. Y dicha relación de dependencia se reproducía en el espacio rural (serrano), en el que se distinguía a partir de un esquema dual entre indios y mestizos, separados por una serie de factores:

FACTORES	INDIOS	MESTIZOS
Idioma	Quechua/aymara	Castellano
Residencia	Area rural	Areas urbanas
Consumo	Poca vinculación al mercado	Vinculado al mercado
Ocupación	Pastor o agricultor	Ni peón, ni pastor
Prestigio	Bajo prestigio	Algo de autoridad

Por otro lado, el espacio rural se dividía entre haciendas y comunidades. En las primeras, se suponía una base fragmentada, marcada por relaciones de desconfianza mutua, unificada tras la figura del patrón, al que los trabajadores estaban ligados por vínculos de reciprocidad asimétrica; en las comunidades, en cambio, se suponía la existencia de lazos de solidaridad, a pesar de los conflictos existentes entre comuneros y sobre todo entre comunidades. Se asumía que la base de ambos estaba compuesta por

42. Para este resumen, me baso en los textos de Cotler, Julio, *Política y sociedad en el Perú: cambios y continuidades*, Lima: IEP, 1994; y Fuenzalida,

indígenas cuyo comportamiento era esencialmente servil, propio de grupos dominados.

Sobre ellos, habitando en los pueblos cercanos a las haciendas y comunidades, estaban los mestizos, quienes sí accedían al sistema de autoridad nacional gracias a su monopolio sobre la educación y su conocimiento del castellano, su capacidad de voto, un cierto poder económico combinado con autoridad (gamonalismo) y su pertenencia a alguna clientela burocrática⁴³.

De este tipo de análisis surge el modelo del 'triángulo sin base', que supone la ausencia de relaciones entre los dominados, quienes en cambio se relacionan de manera personal y no colectiva con un patrón que funge de intermediario entre ellos y la sociedad mayor.

Este enfoque enfatiza la no-separación de las esferas: además de constatar la heterogeneidad de situaciones, insiste en la imposibilidad de identificar una cultura del mestizo separada de una cultura del indio. La sociedad peruana no es una sucesión de marginalidades relativas sino una sucesión de mediadores, que escalonándose y jerarquizándose controlan ámbitos cada vez más restringidos de poder. La situación estructural pre-industrial peruana era vista como una cadena arborescente, en la que de la cima a la base se incrementan la heterogeneidad, el aislamiento, el estatismo y la rigidez, y aparecen y se fijan sucesivos patrones de carencia. Cerca de la base, la mayor parte de las conexiones son verticales y el monopolio mediador es más fuerte. En cambio, hacia la cima, se multiplican las conexiones horizontales y transversales, rompiendo el monopolio de intermediación -y se supone que en los espacios urbanos, de mayor movilidad, se produce también un efecto semejante de mediación alternativa⁴⁴.

En este modelo, el intermediador, el que está en medio y eslabona los estratos, es el mestizo; además, se asume la existencia de grupos transicionales que escapan a la estructura: la juventud entre los mistis, la mozada entre los indígenas.

Femando, "Poder, etnia y estratificación social en el Perú rural", en Matos Mar, José y otros, *Perú: hoy*, México: Siglo XXI, 1971, pp. 8-86.

43. Cotler, Julio, op. cit., pp. 30-38.

44. Fuenzalida, Femando, op. cit., pp. 63, 85.

Estos modelos, que se pretendían generales, estaban elaborados a partir del análisis sobre las relaciones económicas, sociales e inter-étnicas establecidas en el Sur andino, en zonas que llegaron a ser llamadas la 'mancha india' (Cotler cita el ejemplo de Pisac; y Fuenzalida sustenta su modelo en la comparación de las relaciones existentes en Huayopampa, Moya, Pisac y Puno).

La 'falla' del modelo, el elemento inexplicado, es la figura ambivalente del cholo, producto de un proceso de migración, castellanización y profesionalización, que algunos llegaron a llamar de 'cholificación'. En el modelo, el cholo aparece como un emergente, como un elemento de cambio.

Los cambios desde la reforma agraria

Y es que la sociedad peruana, rural y urbana, estaba cambiando; y los cambios eran evidentes. El proceso de migración producía la ruralización de las ciudades, generando marginación urbana. En los espacios urbanos, la relación de intermediación era diferente: la irrupción de un nuevo proletariado permitía que los pobladores pudieran alternar con varios presuntos patrones. Estos grupos urbanos estaban liberados de lealtades personales, aunque continuaran muchas veces aferrándose a lealtades políticas, en las que no obstante primaba ya no la dominación, sino algún tipo de participación ciudadana⁴⁵.

La modernización y la urbanización estaban estableciendo nuevos tipos de relaciones en la estructura arborescente, estableciendo nuevas conexiones entre las bases y la cima, dejando fuera 'de juego a los intermediarios'⁴⁶.

Los cambios operados en el valle del Mantara muestran (parte de) la diversidad de situaciones que podían originarse bajo el mismo fenómeno de diferenciación interna (social y económica), producido por el mayor contacto con los espacios urbanos. Mito, Pucará y Cajas reaccionan de manera diferente, de acuerdo con su pasivo histórico y sus características específicas. En el primer caso, con una baja diferenciación y escasas oportunidades

45. Cotler, Julio, op. cit., pp. 46-51.

46. Fuenzalida, Fernando, op. cit., p. 86.

económicas, la población opta por emigrar, generando la crisis de las instituciones comunales. En los otros dos, se producen diferencias entre los grupos recién configurados, las que se traducían en preferencias políticas (por el APRA o por AP). En Cajas, había voluntad de liderazgo pero también voluntades encontradas, por lo que, tras un momento de enfrentamiento entre municipio y comunidad, se incrementa la participación comunal, siempre bajo conflicto; en cambio, en Pucará vence la unidad y la comunidad se impone: al lado de las empresas de transportes, la comunidad toma el control de una granja disputada al inicio por el municipio. En ambos casos, el APRA establece relaciones de clientela con los grupos de jóvenes progresistas y emergentes⁴⁷.

Según el esquema del proceso de transformación en el valle del Mantara propuesto por Alberti, la intensificación de contactos rurales-urbanos produce en los subordinados diferenciación y conflicto; y del lado de los dominadores, migración de elites y vacío de poder. Sobre esta base, el desarrollo de un clientelismo político por parte de los partidos termina por producir, en algunos casos, el fortalecimiento de instituciones o conflicto y crisis; y, en otros, debilitamiento comunitario e individualismo⁴⁸.

Si el análisis de los espacios locales (municipales o comunitarios) muestra que el 'triángulo' del modelo sí tenía base; por su parte, el análisis histórico dice lo mismo para el caso de las haciendas: la existencia de autoridades, la celebración de fiestas y la organización de las protestas demuestran que, al interior de las mismas, existía alguna suerte de 'comunidad' en el más amplio significado del término⁴⁹.

Y sin embargo, en uno y otro caso (en municipios, comunidades y haciendas), existían relaciones de clientela, aunque en diversa escala y con diferentes alcances. En los dos primeros casos, se trata de relaciones de clientela política; en el tercero, de un fenómeno patrón-cliente con raíces en la economía, la política,

47. Alberti, Giorgio, *Poder y conflicto social en el valle del Mantaro, 1900-1974*, Lima: IEP, 1974, pp. 184, 199, 205.

48. *Ibid.*, p. 205.

49. Guerrero, Andrés, op. cit., p. 176; Manrique, Nelson, *Yawar Aíayu. Sociedades terratenientes serranas (1879-1910)*, Lima: Desco-IFEA, 1988, p. 157.

pero también en el ritual y en la vida cotidiana. Ni uno ni otro fenómeno de clientelismo necesitan, al parecer, un 'triángulo sin base' (quizás sea al contrario, a lo mejor se necesita una base para que se produzca este tipo de fenómeno).

Leyendo el espacio rural peruano a fines de los noventa

¿Qué podemos decir, hoy en día, sobre la naturaleza de las relaciones y las motivaciones detrás del comportamiento observable de los pobladores rurales?, ¿existen relaciones de clientela?, ¿entre quiénes?, ¿en qué contextos? ¿Existen manifestaciones de ciudadanía?, ¿en qué se manifiestan?, ¿qué tan generalizadas están? Trataré de contestar algunas de estas preguntas, asumiendo que el hacerlo supone un juicio de valor: cualquier etiqueta que yo pueda colgar a los fenómenos descritos en la primera parte de este texto (si esos son los pertinentes) puede ser, y espero que sea, sujeto de discusión.

No cabe duda de que estamos ante una situación diferente de aquella de la década del setenta. Se puede decir que estamos ante una "población nueva en ambientes nuevos"⁵⁰, una sociedad mucho más alfabetizada y ubicada mayoritariamente -según el censo- en espacios urbanos. Pero, sobre todo, se trata de una población de alta movilidad, por lo menos espacial; una población que no se sustenta -al menos en el nivel de antaño- en jerarquías étnicas; una sociedad en la que buena parte de la reproducción de la población pasa por algún tipo de regulación cuyo origen es la economía de mercado.

En este contexto, ¿qué es lo que (realmente) ha cambiado o está cambiando? Ante la proliferación de organizaciones, cabe preguntarse si éstas se articulan en redes políticas, más allá de sus relaciones 'naturales' con instancias y agentes dedicados a la misma o a similar actividad. Al respecto, la pregunta concreta es cómo y con quiénes se reconcentran los poderes locales, para, partiendo de la respuesta, re-preguntamos sobre la naturaleza de las relaciones que sustentan esta distribución del poder: ¿estamos

50. Golte, Jürgen, "Nuevos actores y culturas antiguas", en Cotler, Julio (ed.), *Perú: economía, sociedad y política*, Lima: IEP, 1995, pp. 135-148.

frente a manifestaciones de ciudadanía o frente a manifestaciones de clientelismo?

Ante la imposibilidad de proporcionar respuestas de carácter general, ensayaré algunas hipótesis a partir de un par de casos.

En Ocongate (Cusco), tres grupos compiten por el poder local: los grupos de poder político con un discurso de cambio social, los representantes de los poderes económicos (comerciantes y transportistas) y una elite intelectual de carácter urbano. Todos ellos, 'descendientes' de antiguos poderes o contrapoderes locales, basados en el control económico y la intermediación política (a los que se sumó, no tan recientemente, la intervención de la Iglesia vía una ONG). Actualmente, en un contexto en el que la elección de representantes municipales se realiza mediante sufragio universal, la estrategia de los tres grupos ha sido buscar consolidarse como intermediarios desde el control del municipio. Esta intermediación ha permitido la creación del Comité de Desarrollo distrital y es una condición para su funcionamiento y para su continuidad⁵¹.

En la costa de Piura, es posible apreciar situaciones diferentes en un corto espacio. En el bajo Piura, en donde existía una tradición de comunidad libre enfrentada desde hacía cien años a haciendas modernizantes, existen hoy en día grupos de comuneros y grupos económicos de carácter local (comerciantes y algunos medianos propietarios). La competencia por el poder local y el control del municipio no supone un enfrentamiento entre ambos grupos, sino entre cadenas de familias que articulan el centro con los caseríos. En el alto Piura, en cambio, donde sólo existieron haciendas, la competencia por el poder local se da entre coaliciones 'políticas', formadas por grupos de familias, articuladas a proyectos más o menos comunes. En Morropón se ha desarrollado una de las primeras experiencias de planificación y gestión municipal concertadas; mientras que en Catacaos, el proceso ni siquiera

51. Sulmont, David, *Estado, ciudadanía y grupos sociales en la sociedad rural andina: estudio de caso en la provincia de Quispicanchis-Cusco*, Tesis para optar el grado de Licenciatura en Sociología, Lima: PUCP, 1995, p. 133; Cf. Quintín, Pedro, *op. cit.*, pp. 175-200.

ra se ha intentado. En Morropón parecería que empiezan a tejerse redes más o menos estables; en Catacaos, las lealtades se heredan de generación en generación⁵².

En ambos casos, Cusco y Piura, ahí donde hay experiencias de concertación, aun si suponen a futuro una posibilidad de cambio en las relaciones, éstas suponen la intermediación. ¿En qué condiciones se puede hablar entonces de ciudadanía o de clientelismo? Al respecto, se puede optar por dos caminos de análisis: tratar de calificar la situación y optar por una de las dos opciones, o ensayar un camino intermedio y buscar las relaciones existentes entre ambos fenómenos. Los abordaré sucesivamente.

Si asumimos una definición de ciudadanía en términos de un *status* individual, autónomo, sujeto de derechos en relación con el Estado y con la pertenencia a una comunidad política⁵³, expresado en el ejercicio de algunas libertades y derechos, podríamos pensar que los casos mencionados sumados al proceso descrito en la primera parte, nos permitirían constatar tres manifestaciones de la ciudadanía: la posibilidad de elegir representantes -en varios niveles-, la capacidad de reclamar por derechos y servicios, y la posibilidad de organizarse en diversos tipos de asociaciones para defender los intereses de grupo. Se puede mencionar además una diferencia fundamental entre el clientelismo y la ciudadanía: el primero se reporta en muchas sociedades históricas y contemporáneas, la segunda es un fenómeno en construcción y quizás también en constante redefinición.

A pesar de sus limitaciones, en muchos espacios existe una posibilidad de ejercicio ciudadano que no existía antes. Sin embargo, en mi opinión, no se trata de un proceso de incremento

52. Diez H., Alejandro, *Poderes locales. Liderazgo y organización en la costa de Piura*, Piura: Cipca, 1998 (en preparación).

53. López, Sinesio, *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*, Lima: IDP, 1997, p. 118. En mi opinión, y desde una lectura antropológica del fenómeno, esta definición es más bien pobre, pues no da cuenta de un elemento central: nuestra sociedad no se compone de individuos sino de grupos o, en el mejor de los casos, de personas. Además, enfoca la condición de ciudadanía desde los derechos de los individuos y los deberes del Estado, cuando en realidad habría que hablar también de deberes de los ciudadanos.

sostenido de la ciudadanía, por dos motivos: 1) se trata de un proceso relativamente contradictorio, pues se combina la búsqueda y el reclamo por una serie de derechos sin el reconocimiento suficiente de una serie de deberes (¿una búsqueda de derechos sin asumir responsabilidad?); 2) el reclamo y la obtención de derechos ciudadanos parece pasar por intermediaciones, al menos sospechosas de relaciones clientelistas.

Ahora bien, *tengo* la impresión de que si bien *no* hay una ciudadanía suficientemente desarrollada, ello tampoco supone pensar las relaciones políticas en términos de clientelas. Ya ha sido formulada la sospecha de que en Perú no habría clientelismo: pues, si hay patrones y clientes trocando bienes y servicios tangibles por favores intangibles, no conforman una estructura arborescente de intermediaciones en el nivel de la sociedad; los líderes no se llevan consigo los votos⁵⁴. En todo caso, las clientelas (con una cierta dosis de autoritarismo) operarían en el nivel de los partidos políticos y, eventualmente, también en el sector privado⁵⁵.

En Ocongate, la concertación parecería imposible sin articulación (hacia adentro y hacia arriba); en Catacaos, el clientelismo, fundado en la herencia y en la lealtad mutua, permea las relaciones políticas -y también parte de las relaciones cotidianas-; en Morropón, parecería estar creándose algún tipo de clientela desde el municipio y su experiencia de concertación.

Pero para hablar de clientelas, además de la presencia del elemento 'confianza', son necesarias otras dos condiciones: en la base -entre los clientes-, la continuidad de las relaciones; en la cúpula -entre los patrones-, la continuidad de la práctica (y me pregunto si existirá también un componente necesario en el nivel del imaginario). Tengo la impresión que en el escenario rural peruano (y quizás también en el urbano) existe una pretensión clientelista en las cúpulas y una desconfianza generalizada en las bases. Con ello, tendríamos un mercado en el que se ofrecen eventuales patrones buscando consolidar bases de clientes estables, los que a su vez buscan con quién articularse pero sin com-

54. Grompone, Romeo (ed.), *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias*, Lima: IEP, 1995, p. 190.

55. Cotler, Julio, op. cit., pp. 175,180.

prometer un posible cambio de patrono. Tendríamos entonces algunas relaciones de clientela, pero no un sistema clientelista (al menos en la práctica, habría que explorar más si el clientelismo es un patrón político más estructural en el imaginario): tendríamos patronos y clientes buscándose unos a otros bajo el sello de la oportunidad y de la desconfianza mutuas.

A raíz de todo esto, ¿no habría que pensar más bien en la forma cómo se articulan ambos fenómenos, en cómo se apuntalan o “serruchan el piso” el uno al otro? Ambos se producen en medio de procesos de transformación y de modernización política, en los que afiliaciones y articulaciones, personales y partidarias, se modifican y en los que existen múltiples posibilidades de juego, que son aprovechadas por diferentes actores en la medida de sus posibilidades. En los casos mencionados de Cusco y Piura, y en otros señalados en el Seminario, parece ser que es posible que tanto el clientelismo sea condición necesaria para la formación de la ciudadanía, como que el ejercicio de concertación ciudadana produzca relaciones de clientela. En general, se podría formular como hipótesis que, al igual que dos fuerzas en pugna que deben convivir, clientelismo y ciudadanía se combinan ordinariamente, produciendo equilibrios peculiares y específicos para cada caso y espacio local.

Y en este equilibrio intervendrían tanto el Estado, cuyas agencias pueden ser muchas veces acusadas de agentes clientelistas, como los ciudadanos, que en su búsqueda de bienestar o mejores condiciones de existencia están dispuestos a jugar una u otra carta en su búsqueda por participar (de alguna manera, no necesariamente ‘participativa’) o, en todo caso, por ser incluidos en la marcha de la sociedad⁵⁶.

Más allá de si las actitudes ciudadanas se imponen o no a las pretensiones de clientelismo, lo que subyace será siempre la forma cómo se articulan los grupos existentes en el espacio rural, las organizaciones e instituciones que conforman, y los diversos intereses y op-

56. Queda pendiente en la discusión, el análisis de las estrategias empleadas para ello (entre las que habría que incluir no sólo la movilización política, la participación en procesos de concertación o la inclusión en redes de clientelas, sino también los recursos a mecanismos de legitimación y reivindicación que pasan por el uso de registros y tradiciones simbólicas y rituales).

ciones que éstos expresan. Y, hoy por hoy, sólo parecen haber dos propuestas en cartera: una articulación directa, vía una relación directa y excluyente con el Estado; y una articulación desde la base y desde la llamada sociedad civil, en la que parecen haber dos opciones de articulación: 1) la comunidad, que para competir tendría que modificarse adoptando funciones de intermediación y regulación para las zonas rurales, que le permitan articular necesidades productivas, políticas y sociales; y, aparentemente en ventaja sobre la anterior, 2) el municipio, a condición de que integre y logre hacer participar a las diversas instancias existentes en su jurisdicción, incluidas las comunidades. Y, quién sabe, a lo mejor es posible imaginar, para un futuro, una combinación de ambas formas de organización, representación y gobierno en los espacios rurales.

Bibliografía

- Alberti, Giorgio, *Poder y conflicto social en el valle del Mantaro, 1900-1974*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 1974.
- Alencastre, Ligia, "Participación de la mujer en programas de desarrollo (Anta)", en Dancourt, Oscar, Enrique Mayer y Carlos Monge (eds.), *Perú: el problema agrario en debate. Sepia V*, Lima: Sepia, 1994, pp. 103-125.
- Asociación de Residentes de Qollana-Huasac. Ilamp-Cusco, "Informe de las jornadas de capacitación con las comunidades campesinas del distrito de Caycay, provincia de Paucartambo", Cusco, 13, 20 y 27 abril, 1997, mimeo.
- Auge, Marc, *Los no-lugares, espacios del anonimato*, Barcelona: Gedisa, 1993.
- Barclay, Frederica, "Hacia una revisión de las imágenes de la realidad agraria de la Selva", en Chirif, Alberto, Nelson Manrique y Quijandria (eds.), *Perú: el problema agrario en debate. Sepia III*, Lima: Sepia-CERA Las Casas, 1990, pp. 381-398.
- Béjar, Héctor, Fernando Eguren, Orlando Plaza y María Isabel Remy, *La presencia del cambio: campesinado y desarrollo rural*, Lima: Deseo, 1990.
- Blum, Volkar, *Campesinos y teóricos agrarios. Pequeña agricultura en los Andes del sur del Perú*, Lima: IEP, 1995.
- Brouguère, Anne Marie, *¿Y porqué no quedarse en Laraos?: migración y retorno en una comunidad altoandina*, Lima: IFEA, 1992.
- Castillo, Carmen, *Estudio comparativo sobre comunidades campesinas de Cajamarca*, Cajamarca: CIID-Fomciencias, 1990.
- Castillo, Marlene y Maximiliano Ruiz, "Metodología de planificación y gestión compartida del desarrollo en la municipalidad distrital de Morropón, Piura", en PACT-CIPDER, *Participación de la población en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo*, Ira. Conferencia Nacional de ONG's, Lima: s/e, 1996, pp. 69-92.
- Cera Las Casas, *Gestión ambiental y desarrollo. Comunidad de Cuper Bajo*, Memoria del Taller de Diagnóstico participativo comunal, Cusco: CERA Las Casas, 1996, mimeo.
- Cotler, Julio, *Política y sociedad en el Perú: cambios y continuidades*, Lima: IEP, 1994.
- Chira, Carmen, *Hacia una clasificación de la campesina peruana*, Tesis Mg. en Sociología, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 1989.
- Chiva, Isaac, *Les communautés rurales. Problemes, méthodes et exemples de recherches*, Rapports et documents de Sciences Sociales, UNESCO: 1958.

- Degregori, Carlos Iván (ed.), *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*, Lima: IEP, 1996.
- Del Mastro, Marco, *Los hilos de la modernización: empresarios agrarios en Chincha*, Lima: Deseo, 1991.
- Diez H., Alejandro, *Poderes locales. Liderazgo y organización en la costa de Piura*, Piara: Cipca, 1998 (en preparación).
- Diez H., Alejandro, "Diversidades, alternativas y ambigüedades. Instituciones, comportamientos y mentalidades en la sociedad rural", en *Sepia VII*, Ponencias centrales, Huancayo, 27-28-29 de agosto 1997, Lima: Saywa eds., 1997, mimeo, pp. 5-27.
- Diez H., Alejandro, "Ahora los ponchos son de lana sintética. Transformaciones sociales en la sierra de Piura, 1970-1990", en Dancourt, Oscar, Enrique Mayer y Carlos Monge (eds.), *Perú: el problema agrario en debate. Sepia V*, Lima: Sepia, 1994, pp. 54-174.
- Eguren, Fernando, "Sociedad rural: El nuevo escenario", en *Debate Agrario*, No. 13, Lima: Cepes, enero-mayo 1992, pp. 85-99.
- Eguren, Fernando, "Los nuevos grupos dominantes en la agricultura peruana", en *Debate Agrario*, No. 7, Lima: Cepes, julio-diciembre 1989, pp. 11-32.
- Flores, Arcadio, "Recomposición de la organización campesina", en *Cuadernos de Sistematización*, No. 2, Lima: diciembre 1995, pp. 47-70.
- Franco, Carlos, *Imágenes de la sociedad peruana: la "otra" modernidad*, Lima: CEDEP, 1991.
- Fuenzalida, Fernando, "Poder, etnia y estratificación social en el Perú rural", en Matos Mar, José y otros, *Perú: hoy*, México: Siglo XXI, 1971, pp. 8-86.
- Gelles, Paul, "Irrigación, comunidad y la frontera agrícola en Cabanaconde (Arequipa)", en *Anthropológica*, No. 7, Lima: PUCP, 1989, pp. 171-194.
- Gellner, Ernest y otros, *Patronos y clientes*, Barcelona: Jucar Universidad, 1986 [1977],
- Gols, José, "La parcelación de las empresas asociativas de la costa peruana (el caso del valle de Cañete)", en Eguren, Fernando, Raúl Hopkins, Bruno Kervyn y Rodrigo Montoya (eds.), *Perú: el problema agrario en debate. Sepia II*, Lima: Sepia-Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga, 1988, pp. 197-240.
- Golte, Jürgen, "Nuevos actores y culturas antiguas", en Cotler, Julio (ed.), *Perú: economía, sociedad y política*, Lima: IEP, 1995, pp. 135-148.
- Gonzales, José, *Estudio comparativo de comunidades altoandinas: los casos de Acornado y Paruro*, Cusco: CIID, Fomciencias, 1990.

- Grompone, Romeo (ed.), *Instituciones políticas y sociedad Lecturas introductorias*, Lima: IEP, 1995.
- Grupo Promotor, *Municipios rurales y gestión local, ler. encuentro nacional*, Lima: Punto y coma, 1997.
- Guadalupe, César, "Comunidad y política en el Valle Sagrado de los Incas. Informe de una investigación de campo", en *Allpanchis*, No. 38, Cusco: Instituto de Pastoral Andina, 2do. semestre 1991, pp. 261-316.
- Guerrero, Andrés, *La semántica de la dominación: el concertaje de indios*, Quito: Eds. Libri Mundi-E.Grosse Luermen, 1991.
- Guerrero, Luis, "La mesa de concertación interinstitucional, estrategia de desarrollo sustentable de la provincia de Cajamarca", en PACT-CIPDER, *Participación de la población en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo*, Ira. Conferencia Nacional de ONG's, Lima: s/e, 1996, pp. 29-66.
- Guevara, Laura, *Caracterización socio-económica, político, cultural de la comunidad de Chawaytiri. Pisac-Calca, Cusco: UNSAAC, 1989, mimeo.*
- Gutiérrez, Guido, *Las organizaciones empresariales y el desarrollo comunal*, Cusco: Colegio Andino, 1994, mimeo.
- Huguet P., Andrés, *Estudio socioeconómico y desarrollo rural en las comunidades colindantes al lago Junín. Comunidad de Carhuamayo*, Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1985, mimeo.
- Lenclud, Gérard, "S'attacher. Le régime traditionnel de la protection en Corsé", en *Terrain*, No. 21, París: MSH, octubre 1993, pp. 81-96.
- Loayza, Andrés, "Cedep-Ayllu: metodología de programación y evaluación campesina", en PACT-CIPDER, *Participación de la población en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo*, Ira. Conferencia Nacional de ONG's, Lima: s/e, 1996, pp. 21-32.
- López, Sinesio, *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*, Lima: IDP, 1997.
- Manrique, Nelson, *Yawar Mayu. Sociedades terratenientes serranas (1879-1910)*, Lima: Desco-IFEA, 1988.
- Marquina, Rodolfo, "Explorando nuevos caminos para el desarrollo: la experiencia del Consejo de Desarrollo de la provincia de Caylloma", en PACT-CIPDER, *Participación de la población en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo*, Ira. Conferencia Nacional de ONG's, Lima: s/e, 1996, pp. 43-66.
- Matos Mar, José y otros, *Perú: hoy*, México: Siglo XXI, 1971.
- Mejía, Carlos y Carlos Vargas, "Con la Iglesia no me meto. Relaciones de poder y nuevos liderazgos en Huari", en Gonzales de Olarte, Efraín,

- Bruno Revesz y Mario Tapia (eds.), *Perú: el problema agrario en debate. Sepia VI*, Lima: Sepia, 1997, pp. 349-369.
- Miranda, Elfer, *Naturaleza y funcionamiento de las comunidades campesinas en Cajamarca: Encañada, Huaracalla y Tual*, Tesis Mag. en Sociología, Lima: PUCP, 1992.
- Mitcheil, William, "Algunos son más iguales que otros. Oferta de mano de obra, reciprocidad y redistribución en los Andes", en *Anthropológica*, No. 11, Lima: PUCP, 1994, pp. 173-207.
- Monge, Carlos, "Transformaciones en la sociedad rural", en Dancourt, Oscar, Enrique Mayer y Carlos Monge (eds.), *Perú: el problema agrario en debate. Sepia V*, Lima: Sepia, 1994, pp. 33-68.
- Núñez, Pedro, *Derecho y comunidades campesinas en el Perú, 1969-1988*, Cusco: CERA Las Casas, 1996.
- PACT-CIPDER, *Participación de la población en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo*, Ira. Conferencia nacional de ONG's, Lima: s/e, 1996.
- Pásara, Luis, *La otra cara de la luna. Nuevos actores sociales en el Perú*, Buenos Aires: Cedyd, 1991.
- Plascencia, Rommel, *Relaciones interétnicas en Lircay*, Tesis Mag. en Antropología, Lima: PUCP, 1994.
- Quintín, Pedro, "Continuidad y recomposición del poder local en un distrito andino: Ocongate, Cusco", en Dancourt, Oscar, Enrique Mayer y Carlos Monge (eds.), *Perú: el problema agrario en debate. Sepia V*, Lima: Sepia, 1994, pp. 175-200.
- Ramos B., Cariño, *Relaciones de género en organizaciones tradicionales y la influencia de los programas de capacitación. Un estudio de caso: comunidad de Sallac. Distrito de Urcos, provincia de Quispicanchis, Cusco: Ccijo*, 1996, mimeo.
- Remy, María Isabel, "¿Modernos o tradicionales? Las ciencias sociales frente a los movimientos campesinos en los últimos 25 años", en Béjar, Héctor, Fernando Eguren, Orlando Plaza y María Isabel Remy, *La presencia del cambio: Campesinado y desarrollo rural*, Lima: Deseo, 1990, pp. 77-117.
- Revesz, Bruno, "Espacios rurales y sociedad nacional", en Gonzales de Olarte, Efraín, Bruno Revesz y Mario Tapia (eds.), *Perú: el problema agrario en debate. Sepia VI*, Lima: Sepia, 1997, pp. 283-323.
- Ruiz, Gustavo, "La comunidad nativa de Diamante y su entorno organizacional", en *Amazonia Peruana*, No. 24, Lima: CAAP, junio 1994, pp. 243-267.
- Segura, José y otros, *Diagnóstico de la comunidad campesina San Francisco de Asís de Salas-Lambayeque*, Chiclayo: Ces Solidaridad, 1990.

- Seligman, Linda, "La jerarquía político religiosa actual en la Sierra sur-andina", en Urbano, Henrique (ed.), *Tradición y modernidad en los Andes*, Cusco: CERA Las Casas, 1992, pp. 111-145.
- Starn, Orin, *Con los yanques todo barro. Reflexiones sobre rondas campesinas, protesta rural y nuevos movimientos sociales*, Lima: IEP, 1991.
- Sulmont, David, *Estado, ciudadanía y grupos sociales en la sociedad rural andina: estudio de caso en la provincia de Quispicanchis-Cusco*, Tesis para obtener el grado de Licenciatura en Sociología, Lima: PUCP, 1995.
- Valdeavellano, Rosario, "Los comités distritales de desarrollo: espacios de gestión democrática del desarrollo local", en *Cuadernos de Sistematización*, No. 3, Lima: diciembre 1995, pp. 5-25.
- Varillas V., Walter (ed.), *Desarrollo local. Una experiencia de planificación participativa en la sierra de Lima*, Alis, Yauyos, 8-10 diciembre 1994, Lima: Isat/Codalís, 1995.
- Vattuone, María Elena, *Pequeños productores en el agro costero: los comités campesinos del Alto Piura*, Piura: Ideas, 1988.
- Velásquez, Orlando, *Nuevo tipo de tenencia de la tierra en el Perú*, Trujillo: Universidad Nacional de Trujillo, 1996.
- Vidal, Denis, "Le prix de la confiance. Les renaissances du clientelisme", en *Terrain*, No. 21, París: MSH, octubre 1993, pp. 9-32.

***Prácticas ciudadanas
en espacios urbanos del Perú.
Organizaciones sociales y gobiernos
locales en los noventa***
María del Carmen Piazza

Este ensayo busca contribuir al análisis de las prácticas ciudadanas en las localidades urbanas peruanas; es decir, el foco de atención son los espacios locales y los rasgos que estarían marcando en ese ámbito, la relación que mantienen las organizaciones sociales con el Estado.

El interés por mirar detenidamente los espacios locales no es nuevo en las ciencias sociales, pensemos sobre todo en los estudios de antropología e historia sobre zonas y poblaciones específicas o particulares, y en los trabajos sociológicos sobre las diversas organizaciones del mundo popular. Pero creo que hay algo distinto en este esfuerzo que compromete, durante los últimos años, a profesionales de diversas disciplinas: el interés por ubicar en los espacios locales algunos indicios que permitan avizorar gérmenes de una sociedad más integrada y democrática. Es decir, ahora nos interesan los indicadores de cambio más que las permanencias. Las aproximaciones a lo local son un intento por conocer las experiencias democratizadoras que están en curso, las nuevas prácticas de gestión concertada local, a pesar de que no están muy extendidas, para interrogarnos por sus posibles efectos sobre la sociedad mayor.

Este Seminario nos invita a mirar detenidamente lo micro (local) y, específicamente, los fenómenos políticos, resaltando su autonomía, su impacto transformador. Creo que la coyuntura actual confirma la pertinencia de las preguntas que guían esta secuencia de reuniones acerca de la vigencia del clientelismo y de las potencialidades de los procesos de articulación social, que vienen generándose en algunas provincias y distritos desde los municipios, más precisamente, a partir de una nueva manera de ejercer el gobierno local. Como sabemos, durante la presente década, la reforma del Estado ha derivado en una mayor centrali-

zación del poder y en el debilitamiento de la institucionalidad democrática, con la consiguiente pérdida de autonomía de los gobiernos locales y otros poderes del Estado en beneficio del Poder Ejecutivo. Al mismo tiempo, se están iniciando manifestaciones sociales contra el autoritarismo y también de rechazo al centralismo. De ahí que observar los fenómenos políticos en las localidades es una perspectiva analítica válida para precisar si existen tendencias que podrían subvertir los parámetros que, especialmente desde 1992, impone el Poder Ejecutivo a la democracia, así como para ir dejando atrás nuestra larga tradición de clientelismo en la relación Estado-sociedad.

Para que las intervenciones en esta reunión tengan un marco común, habíamos delimitado el término localidad a los distritos, puesto que son las circunscripciones políticas de menor tamaño en el país. No obstante, he considerado necesario incorporar en el análisis de las localidades, las experiencias novedosas promovidas por los gobiernos provinciales. La provincia es el espacio en el cual la articulación entre elites económicas, organizaciones sociales y gobiernos locales está logrando operar realmente como factor de democratización e integración, en la medida en que ésta es la unidad territorial y política mínima en la cual tiene sentido planificar el desarrollo, propósito de los procesos de articulación que se vienen configurando desde la década pasada y que han avanzado inclusive en la articulación por cuencas e inter-provincias.

Este ensayo parte, entonces, de reconocer que en diversas provincias del país se vienen produciendo experiencias de articulación entre organizaciones sociales y gobiernos locales, que son entendidas por los sujetos sociales como un factor necesario para que tales espacios se desarrollen. Una ventaja adicional de estos procesos de concertación del desarrollo es que profundizan la interrelación que existe entre áreas urbanas y rurales, superando así la separación que tendemos a mantener en los análisis y estadísticas.

Para cumplir con el propósito de esta reunión, el punto de atención central será la relación entre gobiernos locales y sociedad, en tanto los municipios constituyen el nivel del Estado que permite la participación de los sujetos en la vida pública de manera continua o sostenida, sea para la defensa de sus derechos o para la asunción de sus responsabilidades ciudadanas. No está

demás recordar que los municipios son también las únicas instancias estatales presentes en el nivel local (distrito y provincia para fines de este documento), cuyas autoridades son elegidas por la población, es decir, son instancias de gobierno representativas. A estos aspectos que definen las posibilidades que tienen los gobiernos locales, se añade el hecho de que varios están impulsando la constitución de redes de organizaciones, que negocian y tienen facultad para participar en la gestión de sus localidades.

En los últimos años, estas experiencias han despertado un gran interés por su posible impacto en la integración social y en la transformación de las formas tradicionales de gobernar. Por ello, llama la atención que no se cuente con resultados de investigación sobre el rol que están cumpliendo los municipios en la construcción de ciudadanía. Debe resaltarse el esfuerzo que han realizado diferentes instituciones por difundir estas experiencias, en textos que recopilan exposiciones de sus protagonistas, particularmente autoridades municipales y profesionales de ONG's que intervienen en ellas. A la fecha, son más las preguntas que las respuestas que tienen sustento empírico, prevaleciendo esta aproximación de tipo testimonial.

He organizado el ensayo en tres partes. En la primera, describo las transformaciones sociales que han ocurrido desde los sesenta y que favorecen la extensión de la ciudadanía; y en la segunda parte abordo algunos límites de este proceso. La tercera parte centra el análisis en el proceso de fortalecimiento municipal que se inició en 1980, con su consiguiente impacto sobre mentalidades y comportamientos sociales, y explora el mundo organizativo popular, planteando algunos temas para la discusión.

Mientras preparaba este documento enfrenté dos dificultades que deseo mencionar. La primera es que no disponemos de investigaciones sobre organizaciones sociales no populares, particularmente sobre las asociaciones de interés económico que están articulándose con los gobiernos locales para la formulación de planes de desarrollo. Este ensayo no puede salvar esta falta de información, pero me permito advertir sobre la necesidad de subsanarla. La segunda dificultad proviene de la propia heterogeneidad de la sociedad peruana, en la cual tenemos desde distritos urbanos con un gran volumen de población, como los de Lima Metropolitana y otras grandes ciudades, que albergan además una

considerable proporción de las familias en situación de pobreza extrema, hasta provincias con menor volumen de población, con menos desigualdad interna pero marcadas aún por la dinámica económica y cultural de sus áreas rurales. En estas últimas es poco el impulso que los gobiernos locales pueden dar a la concertación entre organizaciones sociales con miras a planificar el desarrollo 'desde abajo', los niveles de organización social son más limitados, prácticamente no se han conformado élites económicas y no se cuenta con recursos locales para invertir.

I. Transformaciones sociales y desarrollo de la ciudadanía

La hipótesis general de este trabajo es que desde los años sesenta se crearon las condiciones sociales básicas para que se extienda la ciudadanía en el país, a partir del proceso de urbanización, el incremento de los niveles de alfabetización y escolaridad, el acceso a medios de comunicación, la movilidad de la población en términos geográficos y sociales, y el 'desbloqueo' de la sociedad oligárquica que hizo posible la aparición de más capas medias y profesionales, sectores de los que proceden quienes están liderando los cambios en los patrones de ejercicio de poder que vienen ocurriendo en las localidades. Es importante incluir en el proceso de las cuatro últimas décadas, la etapa de auge de las movilizaciones populares y la vida partidaria, por sus efectos en la generalización del reclamo por derechos sociales y políticos.

Tales cambios son relativamente recientes y su repercusión en términos de desarrollo de la ciudadanía se manifiesta de manera desigual; es decir, se ha ido afianzando en los sectores sociales y regiones que se han beneficiado más de la modernización y es escasa entre la población más pobre, que reside en las áreas rurales y en los distritos urbano marginales de las grandes ciudades.

Estas transformaciones sociales no han estado acompañadas por la adecuación del sistema político, la enseñanza de responsabilidades cívicas ni la creación de canales que estimulen la participación más allá de la elección de representantes. Por el contrario, se han producido en el marco de sucesivos gobiernos populistas y de la persistencia de patrones de clientela, inclusive en la relación

partidos políticos-sociedad. Aun más, las transformaciones sociales más significativas fueron promovidas, mediante reformas, por el régimen militar del general Velasco.

En la medida en que el desarrollo de la ciudadanía no ha sido impulsado por (o tenido un correlato en) proyectos nacionales democratizadores -programas de gobierno o movimientos de oposición-, la mayoría de la población puede hoy eventualmente, en determinadas coyunturas de inestabilidad, adherir o justificar las prácticas de gobierno autoritarias que provienen del gobierno central.

¿Qué estamos entendiendo por ciudadanía? Desde los años sesenta, se inicia en el país un proceso progresivo de 'aprendizaje de derechos'. Todos los individuos comienzan, recién, a ser iguales ante la ley y a reclamar tal igualdad en la realidad. Igualmente, en el plano político se sientan las bases para la posterior defensa de la autonomía, derecho que las organizaciones populares surgidas en las últimas décadas defienden cotidianamente¹.

Los avances en cuanto a aprendizaje de derechos se han expresado socialmente en distintas coyunturas; por ejemplo, a fines de los años setenta, con las luchas populares en el ámbito nacional que impulsaron el retorno al régimen democrático, y a mediados de los años ochenta, con el reclamo de las organizaciones de sobrevivencia por correcciones en la política social. Desde fines de la década pasada, los niveles que alcanzó la hiperinflación y la crisis de gobernabilidad incidieron reduciendo las demandas sociales, en ese entonces ya bastante atomizadas, a lo mínimo: alimentación y seguridad.

Actualmente se observa una mejor expresión de ciudadanía en las localidades, espacios en los cuales los individuos se asocian para formular demandas al municipio, y las organizaciones se están articulando para negociar intereses, cuya satisfacción se concreta en un plan de desarrollo. Por el contrario, con otras instancias del Estado (como ministerios y organismos dependientes del Poder Ejecutivo) prevalece una relación de solicitud, mediante la cual la población acepta que las decisiones continúen estando

1. Ciertamente, se ha interiorizado menos la noción -complementaria- de responsabilidad, aspecto que muestra que el proceso es aún incipiente.

‘reservadas’ a las mismas. Ante estas instituciones, la población tiende generalmente a formular necesidades, práctica que está siendo reforzada por el Estado mediante el modelo de inversión del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes), puesto en operación en 1992.

Para aproximarnos a la expresión social de la ciudadanía, que es la que nos interesa explorar durante el Seminario, entendemos ciudadanía como:

“práctica conflictiva vinculada al poder, que refleja las luchas de quiénes podrán decir qué en el proceso de definir cuáles son los problemas comunes y cómo serán abordados”².

Es decir, es la práctica cotidiana de sujetos sociales, con una identidad colectiva y también personal, en la búsqueda de ejercer sus derechos y resolver sus conflictos de intereses, para lo cual deben (aspiran a) obtener consenso. Se trata, entonces, de un proceso que tiende a generar mayores niveles de integración política. En Perú, como en los demás países, este proceso no es lineal sino que convive con manifestaciones de clientela y autoritarismo.

II. Algunos límites en el proceso

Considero que en el proceso de construcción de ciudadanía en el país, es factible identificar dos líneas que pueden ser graficadas como continuas: desde lo rural hasta lo urbano y desde lo local hacia lo nacional. Por un lado, es más evidente en las localidades que registran mayores niveles de urbanización, que en aquellas en las que predominan dinámicas económicas y tradiciones rurales. Por otro lado, se observan más manifestaciones de ciudadanía en la relación que se establece con los municipios que con respecto al gobierno nacional.

2. Jelin, Elizabeth, citando a Van Gunsteren, “La construcción de la ciudadanía: solidaridad, responsabilidad y derechos”, en Henríquez, Narda (ed.), *Encrucijadas del saber. Los estudios de género en las ciencias sociales*, Lima: PUCP, Programa de Estudios de Género, Facultad de Ciencias Sociales, 1996, pp. 225-276.

La última afirmación del párrafo anterior no se basa en las ventajas que tiene por definición el municipio, debido a su mayor cercanía a la población. Mientras que los cambios sociales que han permitido avanzar en términos de ciudadanía en el país son recientes, los cambios de mentalidades que deben ocurrir para que exista un cabal ejercicio de la misma, ocurren más lentamente y requieren del aprendizaje cotidiano y sostenido que favorecen los gobiernos locales.

El proceso político nacional está aún muy teñido de populismo y clientela. Las transformaciones sociales se produjeron durante la sucesión de distintos populismos entre los años cincuenta y los ochenta, incluyendo el período de populismo corporativista del general Velasco. Como señala Sinesio López:

“En realidad, lo que hace que el populismo tenga un nexo de continuidad con el patrimonialismo oligárquico es la relación de privatización de lo público, de clientela y de prebenda; pero como es un movimiento socialmente heterogéneo y contradictorio, tuvo también un carácter democratizador que abrió canales de participación social y política y ensanchó el sistema de representación (...)”³.

Otro elemento que obstaculiza la construcción de ciudadanía es la crisis de representatividad. El descrédito de los diversos partidos políticos, que tuvieron influencia hasta fines de los ochenta, ha contribuido a poner en cuestión la pertinencia de asociarse con fines políticos. No sólo han sido cuestionados los distintos proyectos que ensayaron los sucesivos gobiernos y los partidos que les hicieron oposición, sino también la asociación política basada en estructuras y pautas tradicionales.

La persistencia de patrones de clientela en la cultura, aunada a la crisis de representatividad, permitiría entender las ‘ambigüedades’ que continuamos observando en la actitud que los sujetos sociales tienen con respecto a la democracia. Por ejemplo, en la defensa que hacen las organizaciones populares de su autonomía política, mientras se suceden períodos en los que buscan participar en la política pública y momentos en los cuales son más proclives

3. López, Sinesio, *El dios mortal. Estado, sociedad y política en el Perú del siglo XX*, Lima: Instituto Democracia y Socialismo, 1991, p. 25.

a subordinar su dinámica a las decisiones estatales. O cuando los ciudadanos reclaman mayor democracia en las gestiones locales, al mismo tiempo que pueden justificar que predominen prácticas autoritarias en el gobierno central.

Por otro lado, el desarrollo de la ciudadanía está limitado también por las desigualdades económicas que se mantienen inclusive entre provincias de un mismo departamento, y que se observan en indicadores básicos como la tasa de mortalidad infantil, de alfabetismo y escolaridad, o los niveles de pobreza. Interesa señalar que los habitantes de aquellas regiones en las que estos indicadores muestran porcentajes muy elevados, se encontrarían a mayor distancia de ser ciudadanos. Como señala Sinesio López, la población en extrema pobreza puede considerarse población 'excluida'; uno de cada cinco peruanos se encuentra en esta situación, la mitad de ellos reside en las zonas rurales de la Sierra y la Selva y la otra mitad en áreas urbanas, mayoritariamente en Lima.

Dicha exclusión se manifiesta abiertamente en la escasa motivación que tienen estos pobladores por los asuntos públicos. En este caso, está en juego la satisfacción de derechos elementales como el derecho a la vida y a la salud, que cotidianamente se resuelven de manera privada. Sus posibilidades de permanecer en organizaciones populares son también más restringidas y su participación en ellas se da en la condición de 'casos sociales', son asistidos y no llegan a intervenir en tareas organizativas⁴.

A diferencia de la pobreza extrema, la pobreza ha impulsado a la población a crear múltiples organizaciones para demandar colectivamente desde servicios básicos hasta apoyo en alimentos. Son formas organizativas que han logrado permanecer: las asociaciones vecinales desde los años sesenta, cuando se inicia la habilitación de zonas urbano marginales en las ciudades; y las organizaciones de sobrevivencia o funcionales desde su surgimiento, a inicios de la década pasada. El Estado ha establecido con ellas una relación de clientela, pero cada vez más, sobre todo las orga-

4. Desde 1990, con la aplicación de las políticas de ajuste, en los comedores populares se han incrementado los 'casos sociales', pobladores que son asistidos en su alimentación por el conjunto de las socias. A pesar de que los comedores se han visto obligados a reducirlos, están atendiendo por lo menos dos veces más población en extrema pobreza que a comienzos de la década.

nizaciones funcionales, defienden su autonomía relacionándose por igual con el Estado, la Iglesia e instituciones privadas de desarrollo con fines pragmáticos.

La preservación de la autonomía de las organizaciones sociales, inclusive con relación a las organizaciones territoriales y otras organizaciones funcionales similares de una misma localidad, revela el rechazo de la población a los patrones tradicionales de ejercicio del poder que aún persisten y de los cuales desconfían, que es la interpretación que brindan las dirigentes de organizaciones como el Vaso de leche y los Comedores populares, más que una renuncia 'irreversible' a participar en niveles de articulación mayor, como lo plantean algunas de las lecturas que se hacen de este fenómeno.

III. Gobiernos locales y organizaciones populares

He señalado líneas arriba, que es más fácil encontrar rasgos de desarrollo de ciudadanía en los espacios locales que en el comportamiento de los sujetos sociales con respecto al Estado nacional. Las autoridades municipales están logrando convocar a la sociedad para que intervenga en la gestión local, creando instancias permanentes de concertación integradas por representantes de organizaciones populares, asociaciones de productores, funcionarios responsables de dependencias ministeriales y, en algunas zonas, empresas medianas y grandes, decisivas para el desarrollo de las localidades.

Existen, además, otras formas organizativas de la población que dan cuenta del fortalecimiento municipal y merecen especial atención. Son aquellas que están siendo estimuladas por las autoridades municipales en tomo a intereses vecinales, como seguridad ciudadana, aseo público y atención de la denominada 'tercera edad'. Las asociaciones vecinales involucran redes de representación desde los niveles de manzana y zona -así como, la elección de representantes ante el municipio- y están muy activas, sobre todo en los distritos de sectores medios de las grandes ciudades.

Estos gobiernos locales están superando aquellas formas tradicionales de gobierno que persisten en convocar a la población como proveedora de una parte de los recursos (mano de obra y

materiales) para ejecutar obras. Se trata de experiencias que se originan y desenvuelven en la esfera política y desde ésta, a partir de una concepción de ejercicio del poder más democrática, aunque no exenta de contradicciones, están intentando modificar los límites estructurales que dificultan el desarrollo de sus localidades.

Las experiencias democratizadoras del espacio local son escasas con relación a los 2,000 municipios que existen en el país y suscitan diversas preguntas. ¿De qué factores depende su continuidad? ¿Pueden generalizarse y extenderse incluso a las localidades más pobres? ¿Qué efectos puede tener el ejercicio local de derechos ciudadanos sobre el nivel macro? En la medida en que el propósito del Seminario es ubicar tendencias de cambio en los patrones de poder en el nivel de los espacios locales y al no disponer de trabajos empíricos referidos a localidades urbanas, se corre el riesgo de generalizar aquellos procesos que han sido difundidos como testimonio de gestiones municipales exitosas. Trataré de evitar este sesgo describiendo a los sujetos que participan en ellas y explorando sus articulaciones y límites, como una propuesta de temas para el debate y atendiendo a la necesidad de ir construyendo marcos interpretativos para posteriores estudios.

3.1 Fortalecimiento municipal y experiencias democratizadoras

El fortalecimiento de los gobiernos locales ha sido posible a partir del reinicio de la vida democrática municipal en 1980 y del otorgamiento de múltiples funciones a estas instancias de gobierno cuatro años después. Con relación al tema que interesa debatir, quiero resaltar que desde hace casi veinte años, la población ha comenzado a evaluar el desempeño de sus autoridades locales (y cuestionarlas si lo considera necesario) y al hacerlo, aun quienes sólo acuden a las elecciones, están ejerciendo derechos elementales sobre su entorno inmediato.

En los años setenta, los vecinos de una localidad no tenían este derecho, cuyo ejercicio es condición para que reclamen otros, y como consecuencia era improbable que se permitieran construir una 'imagen' del tipo de gobierno local -y de localidad- que deseaban y plantearse su responsabilidad en esa elección colectiva. Desde 1980, las autoridades municipales saben que pueden no

ser reelegidas, lo que las obliga a asumir parámetros para el ejercicio de su función de los que carecen otras autoridades estatales presentes en los distritos y provincias.

Por otro lado, a partir de que en 1984 el gobierno de Belaunde reconoció a los gobiernos locales un amplio conjunto de funciones y competencias, los convirtió en el referente local para la solución de las demandas sociales y la planificación del desarrollo local, permitiéndoles trascender el rol anteriormente asignado de velar únicamente por el ornato y escasos servicios básicos del centro urbano de su jurisdicción.

A lo largo de la década pasada y hasta 1992, estas modificaciones han tenido impacto en las localidades debido a que si bien los recursos municipales destinados a inversiones públicas fueron muy reducidos, el gasto social del Poder Ejecutivo también lo fue, mostrando además serias ineficiencias derivadas de los criterios utilizados para determinar las inversiones. Su relevancia radica en que fue un período en el que se sucedieron cuatro administraciones ediles (1980-92), en una etapa política signada por la permanente redefinición de la representación política, en la cual el cambio de autoridades significó que no se mantuviera una continuidad en los objetivos de interés social, tanto en la mayoría de localidades como en el nivel nacional. Por ello, en el marco de la desatención del gobierno central, la crisis económica y la violencia terrorista que marcaron dicho período, es factible suponer que la sucesión de gobiernos locales contribuyó a que la población desarrolle niveles mínimos de evaluación de la acción de sus autoridades y, en muchos casos, de valoración de esta instancia de gobierno⁵.

Sobre todo la población urbana, pues sus municipios han contado con mayores recursos propios, por la importancia que tiene el impuesto predial en la estructura tributaria local, a diferen-

5. Es oportuno añadir que el ensañamiento que tuvieron los grupos terroristas contra las autoridades municipales hasta años recientes, puede haber coadyuvado a esta valoración. Al reiniciarse las elecciones municipales, en las zonas de emergencia se registraron elevados índices de votación; en este sentido, y no sólo en zonas de emergencia, los individuos han ido aprendiendo el valor de los derechos políticos, e incluso de los derechos civiles, como respuesta a la negación que cotidianamente hicieron de los mismos las agrupaciones terroristas. Este es un requisito central para que los individuos se conviertan en ciudadanos; es decir, para que participen de la vida pública.

cia de los rurales que hasta la actualidad continúan sosteniéndose con reducidas transferencias del gobierno central. La fragilidad de los municipios rurales es mayor, lo que no ha impedido a algunos avanzar en la formulación participativa de planes de desarrollo y en su ejecución, lo que ocurre cuando el municipio provincial los articula asumiendo éste un rol promotor.

Desde 1992, el gasto que realiza directamente el Poder Ejecutivo en infraestructura y servicios sociales, vía ministerios y sobre todo a través de organismos especializados, está creciendo progresivamente, siendo de lejos más elevado que el gasto público municipal. En la perspectiva de ubicar los factores que pueden contribuir a acelerar la democratización de la sociedad en el mediano y largo plazo, es importante reconocer la inversión que se está realizando en dos campos: vías de comunicación y educación. El impacto que tendrá el mejoramiento de carreteras y caminos rurales en la integración social y el desarrollo de economías locales es incuestionable. En el campo educativo, el énfasis de la política gubernamental actual en el mejoramiento y ampliación de la infraestructura existente ha permitido resarcir -aunque hasta ahora sólo en este aspecto- décadas de discriminación de la infancia.

El gasto social centralizado muestra ineficiencias en otros campos, por ejemplo, la salud, con obras mal situadas o mal construidas. Por otra parte, también se deriva hacia inversiones que no son prioritarias, al excluirse a los municipios y organizaciones sociales del proceso de planificación de las inversiones como parte de la política gubernamental de 'atomizar' la demanda. En aquellas áreas en las que los municipios han fomentado la elaboración de planes participativos de desarrollo, la población puede ir comparando los avances de los mismos con las ineficiencias de los organismos dependientes del Poder Ejecutivo⁶.

6. En las primeras evaluaciones de Foncodes, en las cuales tuve la oportunidad de participar, se encontró que en muchas localidades, la población mostraba altos niveles de satisfacción ante la 'aparición' del Estado. No debe olvidarse que en las décadas previas se redujeron las inversiones en obras públicas, no sólo en las áreas rurales más alejadas. Al mismo tiempo, se observó que la población tendía a evaluar la pertinencia del gasto proponiendo como parámetros sus necesidades de mejor educación y más empleo.

Algunas encuestas de opinión muestran que una proporción importante de la población aspira al manejo descentralizado de los recursos que se destinan a inversiones públicas, incluyendo los de educación y salud. Una encuesta nacional realizada a fines de 1995 por la Asociación Propuesta⁷, revela que la educación es uno de los tres campos que según la población deben ser asumidos por los municipios distritales, expectativa que es mayor para el caso de los pequeños y rurales. En el ámbito nacional, el 50% de la población piensa que las municipalidades deben encargarse de la infraestructura de educación y el 64%, de la infraestructura de salud. Menor consenso existe acerca de que los municipios administren estos servicios. Otra encuesta efectuada en 1996 por el Grupo Propuesta Ciudadana, en cinco ciudades del país, registra que el 30% de la población plantea que estos servicios deben ser administrados por los municipios.

No obstante, desde 1992, el Poder Ejecutivo ha promulgado una serie de disposiciones que restringen la Ley Orgánica en cuanto a funciones (adjudicación de terrenos, asentamientos humanos, saneamiento) y organización interna (dietas, causales de vacancia). Con relación a sus recursos económicos, en marzo de 1994 entró en vigencia el Fondo de Compensación Municipal (FCM), que reorientó las transferencias hacia los municipios distritales en desmedro de los provinciales, estableciendo que los primeros reciban el 80% del total asignado a la provincia, quedando para los segundos el 20% restante. Asimismo, condiciona el gasto del FCM, que en un mínimo de 80% debe destinarse a obras públicas locales. Es importante anotar que mientras que anteriormente la distribución de las transferencias se basaba en el volumen de población, el D.L. No. 776 (que creó el FCM) procura relacionar población y pobreza. Para las transferencias a los municipios provinciales se considera la tasa de mortalidad infantil y para la distribución que se efectúa entre los distritos, el nivel de ruralidad. Como consecuencia, hay una redistribución importante en la perspectiva de promover una mayor equidad social que ha favorecido, por ejemplo, la zona del Trapecio Andino, pero sin un

7. Grupo Propuesta Ciudadana, *Descentralización, participación ciudadana y reforma del Estado. Encuesta en cinco ciudades del país*, Lima: Asociación Propuesta, 1996, p. 6.

aumento significativo en la participación del conjunto de municipios en el gasto público.

Esta invitación de la Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, se produce en una coyuntura especialmente difícil para el desarrollo municipal, pues en el mes de febrero de 1998, el Poder Ejecutivo promulgó la Ley No. 26922, Ley Marco de Descentralización, que reduce las facultades de los gobiernos locales al establecer que en cada departamento del país se crearán instancias de gobierno dependientes del Poder Ejecutivo, con funciones y competencias idénticas a las que tienen los municipios desde la dación, en 1984, de la Ley Orgánica de Municipalidades No. 25383. No obstante, las preguntas que la Red ha planteado para el debate en esta reunión en torno al rol articulador de los municipios y su potencial como Instancia democratizadora, continúan siendo válidas, por cuanto las prácticas de concertación con organizaciones sociales y económicas se han desarrollado a pesar de los escasos recursos económicos disponibles y del progresivo recorte de su autonomía⁸.

La política del gobierno central con relación a los municipios está generando críticas de sectores políticos y profesionales preocupados por lograr la descentralización del país y preservar la autonomía municipal, resaltando el dinamismo que ha cobrado la AMPE.

En el nivel local se verifica el aumento del número de gobiernos municipales que se están constituyendo en un referente clave, cuando no el único, para estimular el desarrollo de la ciudadanía. Algunos, promoviendo que las organizaciones de la sociedad participen en la solución de las demandas locales mediante la creación de espacios que favorecen la negociación de intereses y el control de la gestión local, revirtiendo la práctica de solucionar las necesidades sociales y económicas de manera individual -por las familias- y, desde hace algunas décadas, por las organizaciones populares. Otros, estimulando la agrupación vecinal. En ambos casos, los municipios están fomentando la capacidad de convertir

8. Esta parte del trabajo se basa en información y reflexiones proporcionadas por autoridades municipales, sistematizadas en García, Inés y María Carmen Piazza, *Sociedad y gobierno local: espacios de concertación y democracia*, Lima: Deseo, 1998.

las necesidades en demandas que atañen a colectivos mayores o a la comunidad en el sentido amplio del término.

3.2 Los sujetos principales de la democratización en el nivel local

Los procesos de democratización de los espacios locales urbanos están siendo liderados por sectores medios profesionales, comprometidos con la creación de condiciones para el desarrollo de la localidad en la que residen. La iniciativa no siempre se origina en el municipio, aunque es desde ahí que se pone en marcha por tratarse de un espacio que logra congregarse y tiene posibilidades de articular. Ninguna forma de organización de la sociedad ha logrado (¿se ha propuesto?) una convocatoria tan pluralista como la que se está efectuando desde esta instancia estatal.

En la definición inicial de estos procesos parecen tener un rol importante los representantes de gremios y también profesionales de instituciones de promoción del desarrollo, de donde provienen varias autoridades municipales. Se conocen menos casos de representantes de organizaciones populares que hayan dado inicio a estos procesos, aunque suelen estar presentes integrando los concejos ediles. En los distritos de ciudades grandes, particularmente en Lima, las últimas elecciones municipales reflejan una tendencia importante a que las organizaciones de base estén representadas en los concejos. Ocurre igual que con la representación femenina, que progresivamente se está convirtiendo en un requisito que demanda la sociedad, especialmente los sectores medios y altos.

Las autoridades municipales que están liderando este tipo de procesos forman parte de las nuevas elites provincianas, pero no integran los nuevos grupos de poder económico. En las localidades urbanas, el espacio municipal no ha tendido a ser apropiado por los grupos económicos que han surgido con la ampliación del mercado y la modernización que caracterizan la etapa posoligárquica. No debe olvidarse que hasta 1980 no habían elecciones municipales, y que recién desde 1984 los municipios pueden ser instancias efectivas de gobierno. No obstante, los nuevos poderes económicos, cuando se han conformado como elites, sí tienen

influencia en estos espacios⁹ y participan activamente en los procesos de concertación. Es el caso de las Cámaras de Comercio y algunas -pequeñas y medianas- asociaciones de industriales.

En algunas provincias y distritos, las actuales autoridades municipales se han desempeñado profesionalmente en ONG's. Pueden haber participado también en partidos políticos, pero basan su actual desempeño político en la condición de independientes. En su mayoría, son líderes que han aprendido de las prácticas de fomento a la participación popular que desarrollan las ONG's.

Tanto en las pequeñas localidades urbanas como en los grandes distritos populares de Lima y otras ciudades, se verifica que las autoridades municipales son probablemente la mejor expresión de los cambios sociales reseñados en la primera sección: nuevas capas medias que acceden a estudios superiores, provienen de familias de alta movilidad espacial y social (migrantes), y en su desarrollo es importante la relación que mantienen con instituciones presentes en sus localidades (Iglesia, ONG's, antes los partidos), que les brindan recursos básicos para su desenvolvimiento en la vida pública, por ejemplo, asesoría, fuentes de financiamiento, experiencia en trabajos colectivos, contactos.

Es difícil saber cuántas autoridades municipales se acercan a este perfil, de las aproximadamente 14,000 que existen en el ámbito nacional entre alcaldes provinciales, distritales, de centros poblados menores (rurales) y regidores. Sí es factible suponer que la mayoría de quienes acceden en la actualidad al cargo de alcaldes en localidades urbanas, tengan algunos de estos rasgos y desarrollen prácticas políticas de corte más moderno.

Las experiencias más novedosas de gobierno local comparten un elemento que es, precisamente, el que mejor las define: son incluyentes. Un rasgo político que marca el comportamiento de estas autoridades municipales es su apertura para convocar desde organizaciones populares hasta asociaciones empresariales, logrando además la concurrencia sostenida de las mismas; es decir, la solución de los conflictos que aparecen en procesos de este tipo.

Dicha voluntad de concertación está muy asociada al grado de desarrollo de las organizaciones de la localidad (populares y no

9. Ver en esta edición, el ensayo de Zapata, Antonio, "Las localidades y el asociacionismo en el Perú de los noventa", pp. 83 -115.

populares) y al tipo de presión que ejercen, la que varía desde la reivindicación esporádica por ser beneficiario de los programas e inversiones públicos, hasta el reclamo por participar en las decisiones relativas al desarrollo local. Al ser un proceso reciente, resultan de particular importancia algunas características individuales de las autoridades municipales, tales como la voluntad política, su tolerancia, su capacidad de decidir autónomamente y su carisma.

3.3 Las organizaciones populares y la defensa de su autonomía

El mapa organizativo popular, compuesto por organizaciones territoriales que surgieron acompañando los procesos de habilitación urbana y asociaciones de sobrevivencia o funcionales que han ido creando las mujeres desde fines de los años setenta, es similar en zonas urbanas y rurales, y parecería que se tiende a la diseminación de estas asociaciones por todo el país¹⁰.

Existe un volumen importante de estudios recientes sobre las organizaciones populares femeninas, entre los que predominan los que se ocupan de casos urbanos y específicamente de los comedores populares¹¹. Las investigaciones actuales profundizan en temas como liderazgo (al interior de la organización) y estructura interna, identidad y comportamiento de sus miembros, gestión y distribución de recursos; es decir, inciden en las dinámicas internas más que en los vínculos que establecen con otras organizaciones locales y el Estado. Ello no es casual; una de las constataciones de la presente década sobre la que existe un importante nivel de consenso es que las organizaciones populares continúan incrementándose, tanto en áreas urbanas como rurales, pero no tienen

10. Díez H., Alejandro, "Diversidades, alternativas y ambigüedades. Instituciones, comportamientos y mentalidades en la sociedad rural", en *Sepia VII*, Ponencias centrales, Huancayo, 27-28-29 de agosto 1997, Lima: Saywa eds., 1997, mimeo, p. 6.

11. Blondet Cecilia y Carmen Montero, *Hoy menú popular. Comedores populares en Lima*, Lima: UNICEF/IEP, 1995; Córdova, Patricia, *Liderazgo femenino en Lima*, Lima: Fundación Ebert/Embajada Real de los Países Bajos, 1996; entre otras.

los niveles de centralización que llegaron a alcanzar en los años ochenta en algunas localidades.

Aun más, son organizaciones que tienen objetivos y comportamientos pragmáticos y se orientan a desempeñar una función específica al interior del conjunto de necesidades populares, lo que facilita que puedan administrar eficientemente los escasos recursos que les asignan las instituciones públicas y privadas. La creación de niveles más complejos de organización popular en las localidades significaría quizás que las organizaciones funcionales 'traben' su funcionamiento y reduzcan sus altos niveles de eficiencia. El mantenimiento de su autonomía, sobre todo con respecto a las organizaciones territoriales, les permite ser sostenibles, aun durante periodos de reducción de los aportes externos.

La defensa de su autonomía, si bien limita que se articulen con otras organizaciones populares de su propia localidad (¿tendrían que hacerlo?), no les impide participar en instancias de concertación con los gobiernos locales. Por el contrario, desde la perspectiva del proceso de construcción de ciudadanía es una condición que les permite negociar los intereses que representan, al margen de los comportamientos clientelistas que aún persisten en las instancias estatales.

3.4 Procesos locales que inciden en el desarrollo de la ciudadanía

Se conocen experiencias de gobierno local que fomentan el desarrollo de prácticas ciudadanas en áreas urbanas, tanto de la Sierra como de la Costa. En la Sierra están los casos de Cusco: algunos distritos urbano-marginales de la ciudad capital y el distrito de Sicuani, capital de la provincia de Canchis, segunda en importancia en dicho departamento. En la Costa resaltan, por su vigencia, las experiencias de Ilo (provincia del departamento de Moquegua) y del distrito limeño de Villa El Salvador. En ellas han confluído autoridades municipales que asumen el liderazgo del proceso, organizaciones sociales que aceptan intervenir en las decisiones sobre su hábitat y ONG's que acompañan la experiencia.

La mayoría de estas gestiones brinda un impulso importante a las organizaciones territoriales, que están debilitadas en diversas zonas del país, al involucrarlas mediante comités especializados en el proceso de planificación del desarrollo urbano. Desde el establecimiento de nuevas funciones municipales en 1984, muchos gobiernos locales están logrando solucionar de esta manera problemas que afectan la vida cotidiana, permitiendo que muchas localidades cuenten con servicios de saneamiento básico, programas de vivienda, cuidado ambiental, asfaltado, seguridad ciudadana, recreación, entre otras, y estimulando la reafirmación de la identidad colectiva.

En diversas localidades se observan experiencias de concertación parciales o sectoriales. Es el caso, por ejemplo, del distrito de San Juan de Lurigancho, cuya actual gestión ha creado una instancia permanente de concertación entre instituciones y organizaciones en torno a la situación de la mujer y el niño. Es una instancia 'sectorial', especializada en un campo específico, pero debe resaltarse por cuanto se trata del distrito con mayor volumen de población (600,000 habitantes), lo que advierte acerca de que la concertación puede efectuarse en localidades medianas y grandes. Además, articula a organizaciones de sobrevivencia que han estado enfrentadas entre sí, entre otras asociaciones e instituciones con presencia local. Estas instancias de articulación parciales se están generalizando en las localidades; muchas de ellas están siendo apoyadas por instituciones de promoción del desarrollo y organismos internacionales, contando con la aceptación de las autoridades municipales y el interés de las organizaciones populares.

Desde la perspectiva de construcción de ciudadanía, los municipios que están configurando la tendencia descrita han puesto en práctica las modalidades de participación previstas en la Ley Orgánica y han creado otras estrategias y estructuras novedosas, asumiendo la capacidad de legislar en materia de participación que les confiere dicha Ley. Algunos, como el Municipio Provincial de Ilo, han creado mecanismos para que las asociaciones de pobladores decidan sobre el mejoramiento de su hábitat, transfiriéndoles niveles de decisión y responsabilidad en la ejecución y control de los recursos económicos, lo que supera el límite que enfrentan los comités vecinales de tipo tradicional. Otros han re-

conocido jurídicamente a muchas organizaciones populares, como las CUAVES en Villa El Salvador, o han impulsado su formalización para que se sitúen como interlocutoras, como ha ocurrido con algunas organizaciones de mujeres en la provincia de Cajamarca.

Por último están aquellos municipios que favorecen la democracia directa, a partir de la constitución de juntas vecinales previstas en la Ley Orgánica. Cabe señalar que en los años ochenta, durante las primeras gestiones municipales democráticamente elegidas, eran muy pocos los municipios que cumplían con ésta y otras formas de participación previstas en la legislación.

Los gobiernos locales que han avanzado más son aquellos que han estimulado la conformación de instancias democráticas de toma de decisiones, como, por ejemplo, mesas de concertación y consejos de desarrollo, que se basan en la estrategia de concertación de objetivos y negociación para racionalizar los recursos humanos y financieros locales. De ello se desprende que la construcción de ciudadanía, en lo que va de la presente década, es una iniciativa que proviene de una instancia estatal, al mismo tiempo que los niveles regional y nacional del Estado plantean a los sujetos sociales que acepten una relación marcada por el autoritarismo¹².

Esta iniciativa está respondiendo a la nueva realidad, en la cual los distintos intereses van siendo reconocidos por los 'otros' como legítimos (con muchas dificultades) y se articulan mediante una compleja trama de negociaciones, en la cual no interviene la mediación de partidos políticos, logrando tener continuidad a pesar de la tradicional desconfianza que existe en el país entre organizaciones e instituciones.

Los gobiernos provinciales son los que pueden lograr planes de desarrollo integrales y viables, al convocar a las elites económicas e inclusive estableciendo niveles de compromiso de las grandes empresas para planificar un desarrollo sustentable. Resaltan las experiencias de Ilo y Cajamarca, con las empresas mineras Southern y Yanacocha respectivamente; Cajamarca además, con la empresa lechera Incalac. Estas gestiones locales ilustran sobre la

12. Las autoridades regionales han sido designadas por el Poder Ejecutivo en lo que va de la década, y lo seguirá siendo según la Ley Marco de Descentralización, por lo que se pueden entender como una extensión del poder central.

posibilidad de emprender procesos que permiten que en dichas localidades se configuren 'proyectos' de vida, que los diferentes sujetos sociales reconocen como legítimos porque respetan la diversidad y la dinámica específica de las diversas asociaciones.

La tendencia democratizadora de los espacios locales que se está perfilando tiene varios límites, tanto en lo que atañe a su continuidad como a su impacto nacional. En primer lugar, es un proceso que depende considerablemente de la voluntad política de los alcaldes y del compromiso de otras instituciones: ONG's, asociaciones de productores y comerciantes, Iglesia, organizaciones populares. Las experiencias exitosas que se han difundido muestran que es más fácil lograr la concertación para planificar el desarrollo (concebida hasta la actualidad como una primera etapa), que hacerlo durante la gestión de los planes, por lo cual una experiencia inicialmente democratizadora puede no continuar (es el caso, por ejemplo, de la mayoría de Comités Distritales de Desarrollo de Cusco). Generalmente, la planificación participativa insume la mayor parte de la duración de la gestión municipal, tres años hasta el período actual y cuatro años desde 1999, por lo que la puesta en práctica de los planes de desarrollo requiere la reelección de la autoridad municipal o un elevado nivel de apropiación por parte de la comunidad, si cambia de autoridades.

En segundo lugar, su éxito está en función de que se concerté con los grupos de poder económico en beneficio de las localidades, pues los planteamientos participativos han mostrado tener éxito en aquellos casos que revierten en beneficios concretos para la población. En este caso, más aun que cuando se convoca a otras organizaciones sociales, es clave la confianza que brinde el municipio para fomentar los niveles de responsabilidad social que vienen desarrollando algunas asociaciones empresariales locales.

Con relación al impacto nacional que pueden tener estas experiencias, la búsqueda del desarrollo -objetivo que orienta los procesos de democratización propiciados por los gobiernos locales- muestra la importancia de la articulación interdistrital y en el nivel de cuencas, proceso que está siendo liderado por los municipios provinciales. La 'distritalización', fomentada por el gobierno central mediante el D.L. No. 776, que disminuye las transferencias hacia los municipios provinciales, puede limitar esta posibilidad.

Si bien el desarrollo del país no se puede pensar como la sumatoria de desarrollos locales, a fuerza de voluntad política de las organizaciones sociales y de las autoridades municipales, y la construcción de ciudadanía no puede restringirse a la existencia de mecanismos de participación en el gobierno local, interesa resaltar que los procesos de concertación en curso en las localidades están modificando progresivamente patrones de comportamiento que han marcado el ejercicio del poder en el país: la presión porque prevalezcan intereses particulares sobre los intereses colectivos, la arraigada desconfianza de las organizaciones de la sociedad (populares y empresariales) con respecto al Estado y entre sí, y la exclusión de vastos sectores de la población de las decisiones públicas que puede revertir en la reducción de la inequidad social.

Bibliografía

- Blondet, Cecilia y Carmen Montero, *Hoy menú popular. Comedores populares en Lima*, Lima: UNICEF/IEP, 1995.
- Calderón, Julio y Luis Olivera, *Municipio y pobladores en la habilitación urbana*, Lima: Deseo, 1989.
- Córdova, Patricia, *Liderazgo femenino en Lima*, Lima: Fundación Friedrich Ebert/Embajada Real de los Países Bajos, 1996.
- Degregori, Carlos, Cecilia Blondet y Nicolás Lynch, *Conquistadores de un nuevo mundo*, Lima: IEP, 1986.
- Díaz P., Julio, *Municipio: democracia y desarrollo*, Lima: Tarea, 1990.
- Diez H., Alejandro, "Diversidades, alternativas y ambigüedades. Instituciones, comportamientos y mentalidades en la sociedad rural", en *Sepia VII*, Ponencias centrales, Huancayo, 27-28-29 de agosto 1997, Lima: Saywa eds., 1997, mimeo, pp. 5-27.
- García, Inés y María del Carmen Piazza, *Sociedad y gobierno local: espacios de concertación y democracia*, Lima: Deseo, 1998.
- Grupo Propuesta Ciudadana, *Descentralización, participación ciudadana y reforma del Estado. Encuesta en cinco ciudades del país*, Lima: Asociación Propuesta, 1996.
- Grupo Propuesta Ciudadana, *Participación ciudadana y gestión local*, UNICEF: 1995.
- Intercampus, *Municipalidades y descentralización*, Lima: Universidad del Pacífico, 1994.
- Jelin, Elizabeth, "La construcción de la ciudadanía: solidaridad, responsabilidad y derechos", en Henríquez, Narda (ed.), *Encrucijadas del saber. Los estudios de género en las ciencias sociales*, Lima: PUCP, Programa de Estudios de Género, Facultad de Ciencias Sociales, 1996, pp. 225-276.
- López, Sinesio, *El dios mortal. Estado, sociedad y política en el Perú del siglo XX*, Lima: Instituto Democracia y Socialismo, 1991.
- Pirez, Pedro, *Municipio, necesidades sociales y política local*, Buenos Aires: IIED, 1991.

Las localidades y el asociacionismo en el Perú de los noventa

Antonio Zapata

Introducción

El objetivo de este ensayo es discutir los cambios producidos por la reforma neoliberal en la estructura del poder local en Perú. La dimensión micro constituye el foco de atención del ensayo, porque es un aspecto esencial del ordenamiento político que pocas veces se toma en consideración. Inclusive, existen ocasiones en que los cambios en este nivel explican las transformaciones a gran escala. Al respecto, Montesquieu sustentó una tesis, según la cual la ley sigue a la costumbre y la organización del Estado halla su sustento en el carácter nacional. Así, sucede que las modificaciones cotidianas fundamentan los cambios trascendentes y la cultura es tan importante como las altas esferas de la política. Por ello, los cambios en la célula afectan directamente a toda la unidad corporal¹.

Durante los años noventa, los cambios experimentados por el poder local han sido fruto de dos movimientos paralelos: el uno, económico y el otro, político. En primer lugar, tenemos la influencia de la reforma económica neoliberal, cuyos efectos han transformado significativamente el tejido social nacional. A continuación se encuentra un proceso político complejo e incompleto, que cerró un ciclo largo de populismo estatista y también derrotó a la insurgencia de Sendero Luminoso².

1. Montesquieu, Charles, barón de, *Del espíritu de las leyes*, Madrid: Tecnos, 1969, p. 257.

2. Sobre el proceso económico de los noventa, hay varios textos significativos. Entre ellos se encuentra un balance editado por Efraín Gonzales de Otarte, *El neoliberalismo a la peruana: Economía política del ajuste estructural, 1990-97*, Lima: IEP, 1998. Sobre el proceso político, no casualmente hay menos textos significativos. Una de las escasas síntesis se halla en Tuesta Soldevilla, Fernando, *Los enigmas del poder: Fujimori, 1990-96*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1996.

No obstante la simultaneidad de ambos procesos, la reforma económica neoliberal ha sido mucho más planeada que la reforma política. La primera ha sido fruto de una concepción explícita de cómo deberían ser las cosas, mientras que la segunda nunca ha sido formulada conceptualmente por el poder central y no ha ganado el consenso de la primera. Pero, a pesar de que se ha dictado una nueva Constitución, la reforma política es un proceso abierto que incluye una serie de tensiones y realineamientos de fuerzas. Por ello, posiblemente no concluya durante el segundo mandato de Fujimori sino que se prolongue más allá del nuevo milenio.

Así entonces, la atención del ensayo está puesta en la estructura del poder local e interesa comenzar por definir qué se entiende por localidad. Para los fines del ensayo, se asume como equivalente a distrito. Hay muchas objeciones que se pueden realizar ante esta proposición. En primer lugar, que los distritos peruanos son muy heterogéneos. Por no mencionar más que los temas de población, hay distritos en Lima Metropolitana de más de 400 mil habitantes, mientras que el promedio de los distritos rurales bordea los 5 mil habitantes. A continuación, sucede que el criterio distrital es completamente territorial, mientras que las redes de socialización no transcurren necesariamente dentro de espacios así definidos. Algunas redes, como las de parientes y amigos, no tienen un carácter territorial, sino que siguiendo otros criterios organizativos atraviesan el territorio peruano por vías distintas.

Ambas objeciones son válidas y le daremos consideración a lo largo del ensayo. Pero, asumo que es preferible trabajar con una definición precisa antes que moverse en la ambigüedad. Por otro lado, el concepto de distrito también tiene algunas ventajas analíticas significativas. La principal de ellas, para el tema de este ensayo, es que son las circunscripciones políticas de menor dimensión. Por lo tanto, disponen de un gobierno local semejante ante la ley³.

3. También podrían tomarse las provincias como unidad territorial mínima para la definición de los espacios locales. De hecho, esa es la elección del ensayo de María del Carmen Piazza. Como nada es perfecto, encuentro

Los componentes internos del poder local son tres: en primer lugar, los poderes económicos locales; a continuación, las organizaciones e instituciones sociales; finalmente, los municipios. Muchas veces se analiza el poder local sin tomar en cuenta a las elites económicas locales. Esta perspectiva deriva de una sobreespecialización de las ciencias sociales peruanas en organizaciones populares. Ella impide destacar que en aquellos casos que la elite se ha conformado en forma natural, es el estrato social más influyente en el nivel distrital.

El segundo elemento del poder local son las organizaciones sociales de la población. Su estudio es imprescindible porque son las estructuras de mediación entre los individuos y los procesos políticos. Interesa observar cómo la gente se organiza por su cuenta para atender sus necesidades colectivas. Por su lado, en algunas ocasiones, esta organización es autónoma en el sentido de independiente del Estado. Pero no siempre, pues se encuentran muchas instituciones que nacen debido a una iniciativa estatal y que luego, pasados unos años, adquieren vida propia. En todo caso, interesa destacar más el intercambio entre lo social y lo político antes que precisar quién tiene la primacía, porque ella es variable. Asimismo, es preciso considerar que las organizaciones sociales, al menos en el Perú popular, responden a una tradición proveniente del pasado y renovada en la experiencia urbana.

En algunos casos, las organizaciones sociales son también clave para entender la vida económica de la población, sobre todo en países como en Perú, donde el predominio de la pequeña producción ha llevado a conformar redes económicas en las

que las provincias como unidad mínima de análisis tienen algunas ventajas y otras tantas desventajas con respecto al distrito, que constituye mi elección. Piazza subraya que las provincias son las unidades naturales de planificación y que conviene poner el acento ahí. Pienso que siendo cierto lo anterior, al fin y al cabo, los distritos son las unidades menores de ejercicio del poder en Perú. Además, encuentro que hay varias experiencias de planificación a partir de ellos, sobre todo en las ciudades aunque también en el campo. Por otro lado, tanto la gestión del poder como las entidades se expresan en ambos niveles, y ante la disyuntiva opto por el más pequeño.

que se apoyan de forma casi natural un gran sector de trabajadores independientes. La pequeña producción llama a la cooperación ampliada. En todos los regímenes donde predomina la pequeña producción, el resultado social es la aparición de instituciones asociativas que potencian las economías individuales, incapaces de prosperar sin cooperación de algún tipo.

Finalmente, el poder local se expresa en los municipios, porque son el espacio natural donde confluyen todos los interesados en dirigir la vida local. Como ha sido establecido por diversos autores, los municipios son parte del aparato estatal, dentro del cual cumplen la función de bisagra entre el gobierno central y las instituciones de la sociedad civil. Los municipios son el último peldaño del aparato del Estado y, por lo tanto, más al alcance de la población. Sin embargo, durante muchas décadas carecieron de autonomía y sus autoridades fueron nombradas por el Poder Ejecutivo. Después de 1980 han recuperado un origen democrático y han evolucionado, desde una preocupación por los servicios hacia un mayor interés por temas del desarrollo local.

Adicionalmente, analizaremos el comportamiento del poder central en aquello que afecta a las localidades. El gobierno central es el principal, aunque no el único, agente externo de la vida local. Entre otros poderes externos al ámbito local se hallan, en primer lugar, los económicos, que se expresan en el mercado. A continuación, en muchas localidades peruanas se desarrollan proyectos sustentados por agencias de cooperación internacional y ejecutados en ocasiones por el Estado y, en otras oportunidades, por ONG's. Pero, aunque los agentes externos al ámbito local con peso decisivo en esta esfera son numerosos, el gobierno central es el agente externo clave porque sus decisiones afectan la organización, las capacidades, y definen los límites de los poderes locales.

A lo largo de la historia política peruana, el poder central se ha organizado en forma patrimonial, utilizando el mecanismo del clientelismo como forma de relación con los poderes locales. Este mecanismo continúa vigente durante ambos gobiernos de Fujimori. El clientelismo es una costumbre política, por la cual los poderosos realizan favores con el propósito de asegurarse la lealtad de

una red de clientes. Originalmente, el concepto sirvió para entender el funcionamiento político de Roma republicana. Posteriormente, su uso se ha extendido a las ciencias políticas contemporáneas para entender a una serie de sociedades, en donde los de arriba buscan establecer un sistema basado en el intercambio de beneficios materiales a cambio de lealtades políticas⁴.

Por su lado, Romeo Grompone ha analizado el lado oculto del clientelismo peruano, dudando de su solidez. Según Grompone, en Perú se encuentra que los de abajo son pragmáticos y cambian de lealtades cada vez que lo juzgan conveniente. El sistema peruano carecería de la lealtad necesaria de los de abajo para conformar un sistema sólido. Al otro lado del espectro, los de arriba son los más propensos a la actitud 'clientelística', puesto que en forma natural se comportan como patrones que confían en los regalos como mecanismo para continuar como grupo dominante. Pero, la conclusión de Grompone establece que no obstante la abundancia de relaciones 'clientelísticas', el sistema peruano está determinado por una profunda inestabilidad poco característica de los sistemas 'clientelísticos' clásicos⁵.

I. El gobierno central

En esta sección se examina la conducta del gobierno central en aquello que afecta a las localidades. En este terreno se encuentra un acuerdo muy amplio entre los investigadores, que establece al gobierno de Fujimori como heredero de una larga tradición política autoritaria, que concentra recursos y responsabilidades en el poder central. Nadie lo duda, ni siquiera sus partidarios, quienes más bien lo ponderan como una autoridad fuerte, técnica y pragmática, que ha logrado sacar al país de la crisis. Sus partida-

4. Uno de los primeros estudios sobre Perú que utilizó extensamente el concepto de clientelismo, es el de Collier, David, *Barriadas y élites: de Odría a Velasco*, Lima: IEP, 1978.

5. Grompone, Romeo (ed.), *instituciones políticas y sociedad: Lecturas introductorias*. Lima: IEP, 1995.

rios resaltan que Fujimori no es un alma bella, sino un hombre práctico⁶.

Hay muchos indicadores del fortalecimiento del poder central en estos años, el último de los cuales en salir a la luz pública es el manejo de la emergencia provocada por el fenómeno El Niño. Se ha resaltado cómo el gobierno central ha prescindido hasta del consejo de las autoridades locales para la construcción de las obras preventivas, frente a las grandes lluvias y desbordes que ha traído El Niño. Sin embargo, este mismo manejo autoritario nos remite a un problema contextual que también ha merecido la atención de la crítica periodística en los últimos meses, como es el presupuesto de la República⁷.

Durante los noventa, en primer lugar, se constata una sostenida recuperación de la capacidad económica del Estado peruano, que se expresa en un crecimiento significativo del volumen del presupuesto. En efecto, en 1992, el presupuesto alcanzó apenas 6 mil millones de soles, mientras que en 1998 se elevó a 30 mil millones. Por lo tanto, durante los seis últimos años de Fujimori, el presupuesto ha crecido cinco veces. El gobierno central maneja el 94% del presupuesto de la República y los tres poderes independientes -el Congreso, el Electoral y los municipios- apenas alcanzan el 6% en conjunto. Así tenemos que la distribución de los ingresos públicos es extremadamente desigual, y durante los noventa no se ha revertido esta tendencia. Asimismo, otro factor para explicar la década de Fujimori es que el aumento de los fondos públicos ha sido espectacular⁵.

Por otro lado, en este período ha ocurrido también la absorción de los gobiernos regionales por parte del poder central. Inclusive, en el último Proyecto de Ley de Descentralización, la mayoría oficialista define al presidente y secretario de los consejos regionales transitorios como funcionarios del Ministerio de la Presidencia, nombrados por resolución suprema. De este modo, el poder regional seguirá siendo una dependencia del Ejecutivo ca-

6. Esta distinción fue usada por Hegel para distinguir entre los tipos básicos de autoridad, en Hegel, Jorge Federico, *Fenomenología del espíritu*, La Habana: Instituto Cubano del Libro, 1972, p. 382.

7. Deseo, *Base de datos periodísticos*, versión digital.

8. En dicha década, en términos reales, sin tomar en cuenta la devaluación, el gobierno ha aumentado el presupuesto público en tres veces.

rente de autonomía. En términos generales, a lo largo del gobierno actual, el Estado ha centralizado el poder de decisión en el Ejecutivo y ha desconcentrado algunas funciones en autoridades regionales que le deben obediencia. Así, el proceso se aleja de una noción de descentralización y se define por su contrario.

Un tercer elemento a considerar es la profunda reorganización del Poder Ejecutivo, que ha conformado nuevas instancias encargadas de los programas sociales y de la infraestructura en las localidades. Estas nuevas instancias pretenden ser mucho más profesionales que los viejos ministerios, concentran los recursos públicos y están dirigidas directamente por el Presidente de la República. El diseño institucional del gobierno central consiste en recrear una red asimétrica, donde el poder del Ejecutivo aparece como el vértice de un nuevo triángulo. A diferencia de la imagen clásica que le debemos a Cotler, en esta ocasión, la base está más organizada que en el pasado. Aunque el Ejecutivo pretende que sea lo más desagregada posible, razón por la cual apuesta por relaciones privilegiadas con organizaciones sociales creadas para la ocasión y sin mayor independencia del Poder Ejecutivo⁹.

Por su lado, dos ministerios controlan más del 50% del total del presupuesto de la República. Ellos son: el de la Presidencia (MIPRE), y el de Economía y Finanzas (MEF). Precisamente, estos ministerios son los que han sido renovados a través del ajuste neoliberal y en ellos ha aparecido la comentada multiplicidad de nuevas instituciones públicas, que expresan el fortalecido poder del Ejecutivo. En efecto, en el caso peruano, el ajuste neoliberal del aparato del Listado no ha significado solamente la reducción de personal, como en otros países, sino sobre todo la reorganización del poder central que emerge recuperando fuerzas, después del cuasi desplome que experimentó el gobierno central durante los últimos años de Alan García.

La aparición de nuevas instituciones públicas que controlan el grueso de los recursos del erario, ha sido paralela a la pérdida de importancia relativa de los ministerios tradicionales. En efecto, reparticiones públicas que en el pasado fueron muy importantes, como por ejemplo, los ministerios de Agricultura o Transportes, hoy en día han perdido peso relativo. En general, todos los mi-

9. La imagen clásica del triángulo sin base se encuentra en Cotler, Julio, *Clases, Estado y nación en el Perú*, Lima: IEP, 1978.

nisterios de fomento a la producción aparecen muy disminuidos. Por ejemplo, el Ministerio de Industrias recibe el 0.25% del presupuesto y el de Pesquería recibe el 0.4%. Esta drástica disminución expresa un cambio en el rol del Estado, que interpreta que su función no es más la promoción del desarrollo, sino que deja esta tarea a las fuerzas del mercado.

Por otro lado, se viene produciendo una progresiva reorganización del personal estatal en las provincias. Sucede que los funcionarios del gobierno central en las provincias son pagados a cuenta del Ministerio de la Presidencia. Así, los demás ministerios en la práctica se limitan a Lima Metropolitana. Los trabajadores de los ministerios en provincias son considerados funcionarios regionales y, en tanto ello, son pagados por el MIPRE, que día a día extiende su control sobre el cuerpo central de funcionarios del Estado en las provincias del país.

Esta reforma del Ejecutivo ha venido acompañada de un aumento significativo de los niveles de gasto social. En 1990, el gasto social en el presupuesto representaba el 17% del total, mientras que para 1998 se ha proyectado un gasto social del 40% del presupuesto. Este aumento se refleja también en el gasto social per cápita. Así, en 1990, éste alcanzaba 24 dólares, mientras que en 1995 había subido a 61 dólares. Este aumento del gasto social constituye uno de los argumentos del gobierno para mostrar su eficiencia y solidaridad para con los pobres del país.

El problema reside en que dicho aumento se concentra en las nuevas agencias del Ejecutivo y no en los municipios o en cualquier otra institución descentralizada. Así, los alcaldes distritales observan cómo en sus localidades, los funcionarios del Ejecutivo realizan obras sociales que minimizan las municipales y sobre las cuales no tienen ninguna injerencia. Debido a esta lógica, el Ejecutivo realiza una competencia desleal con los municipios, a los cuales enfrenta con un poder de realización muy superior, que no está sujeto a control de parte de la ciudadanía¹⁰.

Una sola instancia del MIPRE, el Foncodes, tiene proyectado gastar este año recursos que alcanzan a las 2/3 partes del FCM,

10. Los funcionarios del Ejecutivo, a lo sumo, coordinan con algunas autoridades municipales poderosas. Pero, aun en estos casos, conservan en sus manos el poder de decisión. Entrevista con Michel Azcueta, realizada en Lima, el 20 de febrero de 1998.

que constituye el ingreso fundamental de los dos mil municipios nacionales. El Foncodes, además, no es el único programa del Ejecutivo con componente social sino solamente el más prominente, puesto que contó por varios años con fondos provenientes de préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Su política institucional no prioriza a los municipios ni a las organizaciones sociales preexistentes sino a organismos *ad-hoc*, creados para la ocasión y que sólo ejecutan la obra sin garantizar ninguna continuidad. Con ello se le resta poder posible a la población, y se concentra el poder real en las agencias del Ejecutivo capaces de realizar las obras públicas. El viejo clientelismo peruano se niega a desaparecer. En este terreno, el ajuste neoliberal ha aportado una muy escasa modernidad.

Otro ejemplo se puede hallar en los fondos de inversión en obras públicas. Tomemos el caso del Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi), que para 1998 tiene proyectado gastar mil doscientos millones de soles, el mismo monto que el FCM. Si consideramos que el FCM es utilizado por dos mil municipios y que el Fonavi depende del poder discrecional del Presidente de la República, veremos tanto la reducida importancia económica que tienen los municipios como la elevada concentración del gasto total del Estado en las agencias del Ejecutivo. Además, hasta el último año, el Fonavi no era considerado un impuesto sino un fondo mutuo, que teóricamente realiza obras exclusivamente para sus aportantes. Debido a esta anómala figura, el Fonavi ni siquiera figuraba en el presupuesto de la República y no estaba sujeto a revisión por parte del Congreso.

Asimismo, sucede que el MIPRE ejecuta acciones en el terreno de todos y cada uno de los demás ministerios. Por ejemplo, invierte en el agro el doble de los recursos asignados al Ministerio de Agricultura. Del mismo modo, en la función Educación, el MIPRE invierte un tercio más que los fondos a disposición del ministerio respectivo. Estas incongruencias son fruto de la ya comentada reorganización del personal público, por el cual todos los empleados del Ejecutivo en el nivel provincial son pagados por el MIPRE. De este modo, el presupuesto muestra no sólo una estructura centralizada en el Ejecutivo, sino además se concentran los recursos y el poder en las nuevas instituciones públicas del Poder Ejecutivo, que dependen del manejo personal del Presidente o de funcionarios de su entorno inmediato.

No obstante este elevado nivel de centralización, la reforma neoliberal también ha traído un aumento de los recursos que controlan los gobiernos locales. Históricamente, éstos han sido muy limitados. En efecto, al final del gobierno militar apenas alcanzaban el 2.5% del presupuesto público. Durante los años ochenta aumentaron muy ligeramente, situándose entre el 3% y el 4% del presupuesto. En los años noventa, los recursos municipales han aumentado porque sus ingresos propios son aproximadamente una vez y media las transferencias, las cuales equivalen al 3.8% del presupuesto. Esta situación es difícil de medir porque los ingresos propios municipales no son parte del presupuesto de la República, razón por la cual permanecen oscuros y en la sombra. A pesar de la ligera alza, nos hallamos aún bastante detrás de la mayor parte de los países vecinos. Por ejemplo, en Ecuador, los municipios controlan el 15% del presupuesto y en Bolivia alcanzan el 25%.

Pero, por otra parte, durante la década del noventa, en Perú se ha producido una modesta elevación de los recursos municipales. Ello sobre todo porque el total de nuevos soles manejados por el FCM ha ido subiendo conforme se ampliaba el presupuesto. No han cambiado las proporciones, pero sí han aumentado las sumas totales. Asimismo, esta relativa mejoría de la economía municipal se debe a la mayor regulación en el cobro de los tributos municipales en las ciudades. Por último, durante los noventa, los costos de los servicios municipales se han incrementado significativamente, muy por encima de su calidad. Este desbalance contribuye al relativo nivel de desprestigio de estas autoridades ante un sector de la ciudadanía.

En suma, la estructura del presupuesto nacional expresa la aguda desconfianza del poder central con respecto a todos los poderes alternativos que existen en el orden democrático. El poder central no quiere compartir la autoridad, e inclusive, no quiere ser supervisado por otros poderes. Esta desconfianza no ha empezado ayer, sino que proviene de una larga tradición histórica. El poder central tiende a concentrar recursos y poder en manos de funcionarios nombrados por el mismo Ejecutivo, porque este personal sufre de una alta dependencia y su obediencia está garantizada.

La predisposición del poder central a perpetuarse lo lleva a confiar solamente en quienes le deben todo, mientras que recela de todo aquel que por la naturaleza de su elección conserva algún poder propio. Esta tradición lleva a realizar obras para garantizar lealtades y finalmente, la meta política establece la naturaleza de los programas ejecutados por el gobierno central. Así, la costumbre ha consagrado a un poder cuya meta principal es la perpetuación.

Los municipios

A lo largo de su historia republicana, los municipios peruanos han gozado de muy escasa autonomía política. Sus autoridades normalmente han sido elegidas 'a dedo' por el gobierno central, para encargarse de los servicios públicos urbanos. Esta tradición de sometimiento de los municipios al poder central tiene antecedentes en el mismo período colonial. Producida la conquista, los municipios llegaron a Perú como instituciones para gobernar las ciudades y fueron el cuerpo por excelencia de los conquistadores, quienes eligieron a sus autoridades entre ellos mismos. Este grupo se autopercibía como una aristocracia nacida de un hecho de armas, en el que habían ganado el gobierno de una nación sometida. El período de democracia aristocrática fue corto porque posteriormente se pasó a vender los cargos y, de esta forma venal, continuaron casi hasta el fin de la era colonial, cuando una revolución liberal defendió a España contra la invasión napoleónica. Gracias a la influencia del partido liberal, las Cortes reunidas en Cádiz promulgaron la primera Constitución española en 1812. Ella estableció cabildos democráticos, que fueron un factor de considerable influencia durante las guerras de independencia.

Posteriormente, a lo largo del siglo XIX, los municipios estuvieron sometidos al poder central, salvo dos breves experimentos descentralistas, el primero de los cuales se extendió entre 1828 y 1834. Esta experiencia era fruto de una reacción contra el despotismo de Bolívar y tuvo resultados poco halagadores, porque se produjo un gran desorden de las funciones públicas, atribuciones de las autoridades y sistema de cobro de rentas. Tal fue el caos,

que la situación desembocó en el colapso del primer descentralismo peruano.

Casi cuarenta años después, una Ley de 1873 inició, bajo el gobierno de Manuel Pardo, el intento descentralista más amplio de nuestra primera centuria republicana. La base doctrinaria de la Ley de 1873 establecía la distinción entre el gobierno central y el local, diferenciando lo que compete al ciudadano de las atribuciones del vecino. Este ensayo descentralista llevó a la constitución, a través de elecciones, de juntas departamentales, provinciales y distritales, dirigidas estas dos últimas por los alcaldes respectivos. Igualmente, esta ley transfirió una serie de funciones y recursos definidos a las autoridades locales. Esta ley era fruto de la madurez política que el país obtuvo con el primer civilismo, y era un esfuerzo por superar las deficiencias de la experiencia de 1828. El descentralismo de Manuel Pardo no tuvo tiempo de madurar y su balance era amargo cuando en 1880, en pleno retroceso militar ante la ofensiva chilena, fue suprimido para reconcentrar todo el poder en manos de la dictadura de aquellos días (Piérola)¹¹.

En 1895, el mismo Nicolás de Piérola devolvió la democracia municipal que había eliminado quince años atrás. A partir de entonces hubo 24 años seguidos de democracia local, que constituye el período más largo de vigencia de esta institución en nuestra historia republicana. En este periodo hubo varios alcaldes célebres en la capital, como Francisco Elguera por ejemplo, quien a comienzos de siglo demostró una notable capacidad para modernizar la ciudad. Unos años después, Guillermo Billingurst fue electo alcalde de la capital y posteriormente ganó las elecciones para la Presidencia de la República¹². El patrón de carrera alcanzado por Billingurst constituye un paradigma, no vuelto a alcanzar, que muchos alcaldes metropolitanos han intentado seguir. Fue el caso de Barrantes y ahora lo es de Andrade.

La ascensión al gobierno de Augusto B. Leguía y el establecimiento de la Patria Nueva, exigieron la anulación de la democracia municipal y la recentralización de las autoridades locales

11. Una última revisión altamente elogiosa de la obra de Manuel Pardo, puede verse en McEvoy, Carmen, *La utopía republicana: ideales y realidades en la cultura política peruana, 1871-1919*, Lima: PUCP, 1997.

12. Basadre, Jorge, *Historia de la República del Perú*, Vol. XII, Lima: Editorial Universitaria, 1968, p. 212.

alrededor del Poder Ejecutivo. Como todo líder mesiánico, Leguía sintió el llamado a cancelar todo poder distinto al suyo propio. Así se hizo, y se continuó nombrando autoridades ediles desde el Ministerio del Interior, antes Gobierno y Policía, durante más de cuarenta años. El control vertical de los municipios se prolongó hasta 1963, cuando Fernando Belaunde devolvió la democracia municipal. Posteriormente, Velasco la anuló y nuevamente Belaunde la restableció en 1980. Desde ese entonces, hasta hoy, tenemos municipios democráticos.

En suma, durante el ciclo republicano se encuentran dos períodos relativamente largos de municipios democráticos: la etapa actual y la 'República Aristocrática', según la denominó Jorge Basadre, además de los ensayos breves del siglo XIX. En total, menos de medio siglo de autonomía política municipal frente a más de 125 años de sometimiento político del poder local frente al central. El problema principal es que esos cincuenta años de autonomía no han sido continuos, sino que han estado repartidos en varios períodos puntuales en medio de décadas de sometimiento. La falta de continuidad es uno de los factores más poderosos para explicar la escasa tradición y la debilidad de las estructuras municipales en Perú.

Por otro lado, cada uno de los dos períodos relativamente más prolongados de democracia municipal ha mostrado cómo el entrenamiento de los votantes en los mecanismos del poder local ha terminado seleccionando alcaldes competentes con dominio de sus funciones. Obviamente, hubo también gobernantes locales de muy baja calidad, y sólo la experiencia regular con unos y otros acaba creando una conciencia sobre cuáles son las funciones y los requisitos del cargo. Esta conciencia constituye un *ethos* democrático y municipalista que al final rinde resultados positivos.

A lo largo de los noventa, los sucesivos gobiernos de Fujimori han sostenido varios enfrentamientos con los municipios. El poder central no ha visto con buenos ojos a estas autoridades y cada vez que ha pretendido apoyar candidatos ediles propios, ha salido derrotado. En respuesta a estos descalabros, el gobierno central les ha recortado progresivamente atribuciones y ha trasladado funciones de un sector a otro. Este proceso ha tenido un nuevo desarrollo hace pocas semanas, cuando la mayoría oficialista del Congreso ha presentado una propuesta de Ley Orgánica

de Municipalidades para reemplazar la ley vigente que data de 1984.

El proyecto de una nueva ley municipal ha recibido el rechazo de la AMPE, por considerarlo centralista y por no respetar la autonomía municipal. Así, por ejemplo, el artículo 68 de este proyecto de ley propone la constitución de un Instituto Nacional de Municipalidades, organismo dependiente del gobierno central, que estaría encargado de aprobar las solicitudes de apoyo técnico, administrativo y financiero de los municipios. De este modo, el proceso de institucionalización municipal queda sometido a la autoridad del gobierno. Por otro lado, el artículo 11 propone la eliminación de la capacidad legislativa de los concejos municipales en asuntos de su competencia, y los somete a la autoridad legislativa del Parlamento. Asimismo, el artículo 18 dispone la elección por separado de los alcaldes y regidores, otorgándoles la potestad para elegir un presidente que represente al concejo municipal. Este último dispositivo pretende crear un poder paralelo al del alcalde, siguiendo la lógica de 'dividir para reinar'¹³.

El proyecto municipal de la mayoría corresponde a su estilo general de conducción política. Por un lado, se disuelve todo poder distinto al central entre un grupo de autoridades que se espera se combatan mutuamente (como, por ejemplo, en el caso del Jurado Nacional de Elecciones). Por el otro, se les recorta las atribuciones a todos para estimular dicho pleito, cuyo contenido es el conflicto por administrar un poder reducido¹⁴.

Además, debemos considerar la alta dependencia económica de los municipios con respecto a las transferencias económicas provenientes del gobierno central. En efecto, las finanzas municipales peruanas se caracterizan por la reducida capacidad municipal para generar rentas propias y la concentración de esta capaci-

13. También podría revisarse la nueva Ley de Descentralización, promulgada en febrero de 1998, que establece la responsabilidad del proceso de descentralización en el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de la Presidencia. Un análisis detallado de los dispositivos de la mencionada Ley, se encuentra en Adrianzén, Alberto, "Descentralización: todo el poder al Ejecutivo", en *QuéHacer*, No. 111, Lima: Deseo, enero-febrero 1998, pp. 9-13.

14. Documentos parlamentarios obtenidos por Internet, Proyecto de Ley Orgánica de municipalidades firmado por la presidenta de la comisión de descentralización, Carmen Lozada de Gamboa, el 13 de marzo de 1998.

dad en las ciudades. Adicionalmente, se encuentra una muy limitada autonomía municipal para administrar los fondos provenientes de transferencias, así como la falta de capacidad legal para fijar el monto de sus tributos.

Sucede que los ingresos municipales propios son muy limitados y están concentrados en los distritos y las provincias urbanas. Adicionalmente, el impuesto nacional que se transfiere a los municipios, denominado FCM, es muy pequeño. Como hemos visto, el bajo monto de los recursos públicos en manos municipales se halla en contraste con otros países del continente, donde aparecemos rezagados y tributarios de una estructura excesivamente centralista.

Los ingresos propios de los gobiernos locales están formados por dos fuentes principales. En primer lugar, los impuestos municipales, de los cuales el más importante es el predial. A continuación por las contribuciones y tasas, de las cuales las licencias y los arbitrios constituyen la fuente principal. Sin embargo, observados los ingresos propios como conjunto, resulta que el predial es por lejos el ingreso más significativo de las municipalidades peruanas, puesto que constituye el 40% de los ingresos totales por concepto de impuestos propios. Ello en principio no es negativo. Por el contrario, es una muestra de solidez y lleva a la conclusión que los ingresos propios municipales quizá son bajos, pero su estructura relativa es positiva¹⁵.

El único problema con esta estructura relativa es que muestra cómo sólo los municipios urbanos tienen ingresos propios significativos. Si se establece la relación entre los ingresos propios y el gasto total municipal en el ámbito nacional, la proporción es de 2/5. Pero, si se resta a Lima del análisis y se trabaja con el resto del país, entonces la proporción disminuye a 1/5. Inclusive, en esta disminuida relación se están tomando en cuenta un conjunto de ciudades grandes e intermedias, donde el predial mantiene sentido. Si se tomaran los distritos rurales, se vería cómo viven casi exclusivamente de las transferencias vía FCM¹⁶.

15. Araoz, Mercedes y Roberto Urrunaga, *Finanzas municipales: ineficiencias y excesiva dependencia del gobierno central*, Lima: Universidad del Pacífico, 1996, p. 87.

16. Estas cifras corresponden al año 1993, porque es el último año sobre el cual hay información municipal publicada por el Instituto Nacional de Estadis-

Como se ha visto, en el análisis de las transferencias, el elemento más importante es el FCM. Este fondo está conformado por el impuesto de promoción municipal, que es un porcentaje del impuesto general a las ventas (IGV). El IGV es un impuesto a la circulación de los bienes que grava con un 18% el valor de los bienes en el mercado, de los cuales 16% corresponden estrictamente al IGV y el 2% restante forma el impuesto de promoción municipal (IPM). Además, el FCM está integrado por el impuesto al rodaje, a las apuestas y a las embarcaciones de recreo. El IPM fue establecido, por primera vez, en el último tramo del segundo gobierno de Belaunde, mientras que el FCM deriva de la Constitución de 1993 y fue normado por el Decreto Ley No. 776, promulgado en noviembre de dicho año¹⁷

El FCM prioriza notablemente los gastos de capital. Efectivamente, el 80% de los fondos obtenidos por este concepto debe utilizarse en gastos de capital y sólo un 20% puede destinarse a gastos corrientes. Esta estructura es considerada excesiva por la mayor parte de los alcaldes distritales, sobre todo por los rurales. Ellos saben que sus municipios prácticamente viven del FCM y que es imposible solventar un gasto tan elevado en bienes de capital, contando con montos tan exiguos para los gastos corrientes. Según ellos, en cualquier inversión, el gasto en personal es superior a la quinta parte del gasto total.

Esta norma sobre distribución del FCM es un ejemplo de leyes nacionales pensadas exclusivamente desde la realidad de los municipios urbanos, donde el criterio tiene más lógica porque

tica e Informática (INEI). Un problema con el *Compendio de estadísticas municipales* es que considera al impuesto de promoción municipal como un ingreso tributario propio de los gobiernos locales, mientras que en realidad es un impuesto nacional cobrado por el Poder Ejecutivo y cuya administración está reglamentada por un decreto del mismo Ejecutivo. Este impuesto predial municipal es el componente principal del FCM. De este modo, de una manera lamentable, en las cuentas nacionales, el FCM no aparece como una transferencia sino que está junto a otros impuestos locales, como el predial por ejemplo, que son claramente ingresos propios. Por lo tanto, las estadísticas municipales, aparte de atrasadas, obligan a complicados cálculos para distinguir entre ingresos verdaderamente propios y transferencias. Ni las cuentas nacionales ni el INEI parecen interesados en la claridad con respecto a este punto. INEI, *Compendio de estadísticas municipales*, versión digital.

17. El Peruano, *Normas legales*, Decreto Ley No. 776.

existen recursos propios significativos. En el caso de las ciudades, la ley quiere obligar a los municipios a aportar mano de obra pagada con recursos propios para complementar obras que deben ser realizadas con las transferencias.

Inclusive, se sabe que la mayoría de los municipios rurales distritales no puede respetar esta norma y que una gran parte incurre en malversación de fondos, lo cual coloca a muchos alcaldes en la picota del Poder Judicial. En un contexto de un Poder Judicial poco independiente, se entiende que esta irregularidad es una poderosa arma política en manos del Ejecutivo¹⁸.

A pesar de ser un fondo creado por impuestos destinados por ley en favor de las municipalidades, no se les permite decidir libremente ni su destino ni su reparto general. Inclusive, no se les consulta siquiera sus opiniones e intereses, puesto que toda modificación del FCM y sus ajustes anuales surgen exclusivamente del Consejo de Ministros. Por esto, no se le debe considerar un recurso propio y, más bien, se le debe entender como una transferencia. En este punto se halla una confirmación adicional de la escasa autonomía económica de los gobiernos locales peruanos.

La distribución del FCM obedece a criterios que han sido seriamente cuestionados. El más controvertido establece que el 20% corresponde a los concejos provinciales y el 80% se distribuye entre los distritales. Este criterio se interpreta como un arma política de Fujimori para perjudicar al rival que gobierna la provincia de Lima Metropolitana. Este rival antes era Belmont y ahora es Andrade, pero para Fujimori es lo mismo, se trata de evitar que se le haga sombra al poder central. Hasta 1993, los concejos provinciales controlaban casi el 60% del IPM, mientras que ahora reciben aproximadamente el 23% del FCM, sumando el 20% que les corresponde por ley a un aproximado 3% que proviene del Cercado, que se cuenta como un distrital adicional.

Adicionalmente, se aplican criterios que tienen relación con la pobreza y se busca generar mecanismos redistributivos. Estos criterios son, en primer lugar, la población total de la localidad y, a continuación, la tasa de mortalidad infantil. El gobierno ha argumentado que la tasa de mortalidad es un indicador síntesis, que

18. AMPE y otros, *Encuentro nacional: municipios rurales y gestión local*, Lima: noviembre 1997.

resume un conjunto de otros indicadores que miden la pobreza. En general, el criterio parece acertado y útil para simplificar la administración. El criterio de población se aplica distinguiendo entre rural y urbana, luego a la población rural se la pondera con un peso de dos y a la urbana de uno. Con respecto a este punto, los alcaldes del interior sugieren que se añada el criterio de zona devastada por la guerra interna, como forma de colaboración con el duro proceso de reconstrucción.

Por su lado, la pretensión del FCM es lograr mayor equidad en la distribución de los fondos municipales. En efecto, comparando con el período anterior a la vigencia del FCM, los departamentos más favorecidos por la nueva distribución son los situados en el Trapecio Andino. Así, estos departamentos han recibido recursos 100% superiores a los que recibían antes del FQM. Por su lado, salvo Lima, ningún departamento ha sido desfavorecido, aunque los menos favorecidos son los que tienen poblaciones pequeñas. Por ello, aquí se encuentran Madre de Dios, Loreto, Tacna y Moquegua. Como se ha dicho, el único perjudicado es el Concejo Provincial de Lima, que en estos años ha recibido sumas significativamente inferiores a las que recibió durante la década anterior. En el caso de Lima Metropolitana, el FCM representa 1/4 de sus ingresos totales y 1/2 de sus ingresos vía impuestos.

No obstante, los efectos de esta redistribución han sido escasos porque el tercio de gobiernos locales más pobres, todos ellos situados en las zonas rurales, recibe apenas el 5% del monto global del FCM. Inclusive, la mitad más pobre de los municipios peruanos recibe mensualmente sumas inferiores a los 15 mil soles por concepto del FCM. Con ello, en la práctica, están limitados y no pueden constituirse como instituciones modernas dotadas de un personal estable y calificado.

Sin embargo, gracias a una propuesta del congresista Daniel Estrada, se ha aprobado una ley que establece una base mínima que permite operar a los municipios distritales. Esta base mínima se ha establecido en 10 mil nuevos soles mensuales, y se ha argumentado que es la condición para iniciar el fatigoso proceso de institucionalización. Aunque parece discutible que una cantidad tan reducida sirva efectivamente para promover la estabilidad institucional, sucede que efectivamente es una mejora con respecto a la situación anterior. Este aumento de los fondos para el

tercio municipal más pobre ha sido logrado con una ligera redistribución del FCM en su beneficio¹⁹.

El problema mayor con el FCM es su naturaleza bastante exigua y sus limitados alcances. En efecto, en el presupuesto de la República para 1998 se consignan poco más de S/. 1,100 millones para el FCM, de un total superior a los S/. 29 mil millones, constituyendo entonces el 3.8% del presupuesto. Varias veces se ha establecido que el problema reside en lo reducido de estas cifras, antes que en los criterios sobre su distribución.

En síntesis, las finanzas municipales peruanas reposan excesivamente en transferencias del gobierno central disfrazadas de ingresos tributarios propios, con el agravante que estas transferencias son exiguas. Esta conclusión es bastante más rotunda en el caso de los municipios rurales, que dependen casi exclusivamente del FCM. Por otro lado, la autonomía municipal para el manejo de sus recursos es bastante reducida, porque el Decreto Ley No. 776 norma los montos de sus tributos y hasta la distribución precisa de las transferencias, atando las manos de los municipios en áreas que deberían ser de su competencia. Esta falta de autonomía, hasta les impide competir para atraer negocios que se instalen en sus circunscripciones. Un distrito peruano, por ejemplo, no puede disminuir el impuesto predial con el propósito de retener negocios que fugan hacia otras zonas de la ciudad. Un municipio no puede hacerlo porque sus tributos están fijados por ley.

Por otro lado, numerosos observadores de la anatomía de las instituciones han subrayado las ventajas funcionales de los municipios. En efecto, los municipios son parte del listado tomado como conjunto. Pero su posición dentro de este conjunto superior es el último escalón, detrás de todos los otros niveles que componen la maquinaria estatal. Este rol, al fondo del aparato público, los coloca muy cerca del siguiente escalón compuesto por las instituciones de la sociedad civil. Este puesto de los municipios dentro del ordenamiento sociopolítico moderno ha favorecido su actuación durante los noventa, porque les ha tocado actuar en un momento crucial, cuando el gobierno central reforzó su poder notablemente gracias a sus éxitos en la lucha contra la inflación y

19. Documentos parlamentarios obtenidos por Internet, Comisión de Descentralización, propuesta de Daniel Estrada firmada en diciembre de 1997.

contra la insurgencia senderista. En ese momento, la sociedad civil pareció puesta de lado, afectada por la gran crisis económica y el ciclo de la violencia política. Pues bien, en esas circunstancias, los municipios fueron puentes que permitieron la inicial recuperación de las instituciones civiles, que luego tienen un camino propio pero que hasta hoy aparecen muy vinculadas a la marcha municipal.

Asimismo, en el caso peruano, los municipios al menos tienen cierta tradición en contraste con otras autoridades descentralizadas. En efecto, ni los gobiernos regionales ni tampoco las juntas departamentales, que la mayoría fujimorista pretende resurgir, tienen a su favor la legitimidad que dan los años. Los municipios son una de las instituciones tradicionales que el ventarrón centralista y neoliberal no ha podido derribar. A pesar de sus limitaciones estructurales, constituyen el actor principal del proceso de descentralización en el país²⁰.

II. Las organizaciones sociales de base

A lo largo del gobierno militar, las organizaciones sociales de base, tanto locales como nacionales, vivieron completamente al margen de los municipios. Como estos últimos eran controlados por el Ministerio del Interior, que nombraba a sus autoridades, ellos carecían de mayor interés y significado. Los gremios agrarios estaban concentrados en obtener la tierra, y los municipios parecían impermeables a las preocupaciones centrales de los campesinos del periodo. Igualmente, en la ciudad, los gremios estaban preocupados por demandas salariales y por mejoras en las condiciones de trabajo, que en nada se identificaban con una estrecha perspectiva edil que hacía de la provisión de los servicios su único propósito. Así, la tierra y el salario pasaron al margen de los gobiernos locales, ignorándose mutuamente.

Estos dos factores del poder local tampoco se enfrentaron, porque las contradicciones pusieron a las organizaciones popula-

20. Un balance histórico del descentralismo peruano se halla, en Basadre, Jorge, *Elecciones y centralismo en el Perú*, Lima: Universidad del Pacífico, 1980.

res de base contra el aparato central del Estado. Por ejemplo, cuando el ciclo de organización y lucha gremial durante la segunda fase del gobierno militar, las reivindicaciones fundamentales eran salariales y defensivas frente al ciclo recesivo ya iniciado, y que se saldaba por miles de despedidos de sus centros laborales. Como el gobierno se comprometió con los patrones, entonces, los polos fueron los sindicatos *versus* el Estado. Aunque este período se saldó por la democracia, ésta como objetivo no estuvo presente en la lucha sindical de los años setenta. Por ello, los sindicatos no ingresaron a la nueva etapa como protagonistas, sino que sus posibilidades políticas aparecieron muy disminuidas.

La indiferencia entre las organizaciones sociales y los municipios cambió a partir de 1980, cuando el segundo gobierno de Belaunde convocó a elecciones municipales democráticas. A partir de ese momento, hubo una apertura que se concretó en unas zonas del país antes que en otras. El caso de las ciudades y de los barrios urbano-marginales parece definitivamente más integrado que el del campo. En los barrios urbanos hubo un transvase de experiencias desde el activismo gremial y político de la década anterior a los municipios democráticos. Ese transvase de experiencias produjo varios casos significativos, que para los años ochenta se concretan en Villa El Salvador para Lima Metropolitana y las provincias de Ilo y Cajamarca en el interior del país. Estas experiencias corresponden al ciclo político de la Izquierda Unida, cuyo mayor protagonismo ocurrió durante 1983-1986, cuando Alfonso Barrantes fue alcalde de Lima Metropolitana.

Por el contrario, en muchas áreas del campo andino, el período de apertura democrática municipal coincidió con el estallido de la violencia política. La guerra interna desatada por Sendero Luminoso afectó, en gran medida, la capacidad de los municipios por asentarse institucionalmente. Sendero postuló que los municipios eran la piedra de base del sistema republicano que ellos debían destruir. Por ello, centraron en sus autoridades buena parte de sus ataques y asesinatos. Progresivamente, la guerra se extendió por la mayor parte de las provincias rurales, y tanto los gremios como los alcaldes quedaron atrapados entre dos fuegos. En efecto, la estrategia militar de enfrentamiento incluyó operaciones de represalia y de amedrentamiento en la que perdieron la vida miles de civiles, incluyendo muchas autoridades locales. Los años

más duros de la guerra interna ocurrieron en medio de una grave crisis económica, que comprometió seriamente la reproducción de la vida en grandes espacios del mundo popular²¹.

La guerra interna agotó a la organización social que se había formado en las décadas anteriores. Pero sólo actuó como detonante, porque en realidad esta organización social tuvo límites muy precisos. En primer lugar, era una organización extensa pero poco profunda. A continuación, fue liderada por un radicalismo sindicalista que carecía de sentido de la política como arte de lo posible. A pesar del liderazgo de la izquierda en los barrios, la actitud 'clientelística' tradicional de vastos sectores populares organizados permaneció como una constante.

Durante los años setenta y ochenta, las posiciones radicales generalmente fueron el patrimonio de los dirigentes sociales identificados con la izquierda. Sus posturas fueron las más prominentes en ese período, y cualquier análisis de las elites políticas populares los tiene en primer lugar. Sin embargo, unos cuantos niveles más abajo, ocurría que sobrevivía el viejo reflejo 'clientelístico' sin mayor modificación. Observada la conciencia popular como conjunto, sucede que la izquierda fue un barniz que ocultó momentáneamente al pragmatismo tradicional, con el cual las organizaciones populares buscan obtener un provecho propio sin comprometerse mayormente²². Ese pragmatismo no sostuvo a la izquierda cuando Sendero la atacó militarmente.

En 1989, después de la tercera sesión del Primer Congreso de Sendero Luminoso, Abimael Guzmán decidió librar un enfrentamiento con carácter decisivo en Lima. Su evaluación era que ya había alcanzado el equilibrio estratégico y que tenía fuerzas suficientes como para cercar las ciudades desde dentro. Su temor era quedar aislado en zonas remotas del país, mientras que la política nacional seguía su curso. El caso de la guerrilla colombiana se le aparecía como un paradigma negativo, que buscaba a toda costa evitar.

21. Un balance último del proceso de Sendero se halla en el libro de Tapia, Carlos, *Las Fuerzas Armadas y Sendero Luminoso: dos estrategias y un final*, Lima: IEP, 1997.

22. Un análisis que toma como punto de partida a radicales y a clientes, se halla en Stokes, Susan, *Cultures in Conflict: Social Movements and the State in Perú*, Berkeley: University of California Press, 1995.

En el caso de las barriadas de Lima, Sendero centró sus ataques en los dirigentes populares que habían alcanzado posiciones en el aparato municipal. Por ejemplo, en Villa El Salvador, donde asesinaron a María Elena Moyano como parte de esa estrategia de enfrentamiento. Ante el terrorismo, la organización popular crujió y los dirigentes se replegaron al carecer de alternativas visibles. Sus bases retrocedieron de manera desorganizada y se dispersaron cuando la caída del Muro de Berlín pareció derrumbar el mito del comunismo. Posteriormente, al perder Sendero su apuesta de violencia debido a la caída de Abimael en manos de la policía, los dirigentes populares se plegaron ante el renovado clientelismo promovido por el gobierno de Fujimori²³.

Por otro lado, ocurrió que derrotado el senderismo y victorioso el gobierno central, por un momento pareció que la sociedad civil era puesta de lado. Sin embargo, posteriormente, ésta comenzó un proceso de reorganización que no culmina aún y que constituye un proceso abierto. En este proceso, los municipios distritales son uno de los motores de la recomposición de un tejido social duramente golpeado por la violencia y la crisis económica. Así, diversos actores sociales y políticos se orientan hacia los municipios, intentando fortalecer su capacidad mediadora. En la segunda parte de los noventa, éstos aparecen como el eje de poderes locales renovados.

La derrota de Sendero coincidió con el ajuste neoliberal de la sociedad peruana. La dureza del ajuste económico fue seguida por una estrategia de alivio de la pobreza, que fue diseñada por los mismos bancos multilaterales que habían impuesto el ajuste. Como parte de esta lógica, el Banco Mundial y el BID han incluido dentro de sus líneas de trabajo una atención prioritaria por la dimensión municipal. Esta orientación ha sido seguida por diversas fundaciones de cooperación internacional.

Por otro lado, han cambiado las relaciones de poder relativas entre los diversos actores del poder local de los noventa. Durante la década anterior, éstos tuvieron capacidad suficiente para nego-

23. Entre las diversas historias del ataque senderista contra las organizaciones populares de Lima, puede consultarse el capítulo correspondiente del trabajo de Zapata, Antonio, *Sociedad y poder local: la comunidad de Villa El Salvador, 1971-1996*, Lima: Deseo, 1996.

ciar en plano de relativa igualdad con los municipios. Quizá siempre los municipios fueron más fuertes, pero la multiplicidad de cabildos abiertos, asambleas de organizaciones y la aprobación de planes consensuales mostraban el interés de las autoridades ediles por promover un entendimiento estable con las organizaciones de base, a las que entendían como la base de su poder.

Durante los noventa, la organización popular en las barriadas de Lima se ha multiplicado. Diversos observadores coinciden en que crece el número de organizaciones, las cuales son cada vez más especializadas. En contraste con los años ochenta, estas nuevas organizaciones carecen de la voluntad para centralizarse y para pensar sus distritos de manera integral. Hoy, lo que se busca es coincidir ante necesidades concretas y buscar un agente externo capaz de colaborar en su solución. Esta actitud le otorga una amplia ventaja a las autoridades municipales urbanas, que hoy cuentan con un terreno mucho más libre y con menor control social por parte de sus electores.

El pragmatismo se ha extendido entre las organizaciones de base, pero no en desmedro del asociacionismo sino de los proyectos ideológicos. Lo que se halla en retroceso es la voluntad de pensar como conjunto. Por su lado, el asociacionismo permanece porque el régimen de pequeña propiedad no sólo continúa, sino que se ha extendido. Ese régimen constituye la base material del mutualismo, que observado desde la sociedad no es más que la expresión organizativa de las necesidades de los pequeños productores.

El panorama organizativo en las barriadas fundamenta la pregunta por el destino de radicales y clientes. ¿Han perdido los radicales y se han impuesto los dirigentes 'clientelísticos'? En alguna medida, pero no completamente, porque el pragmatismo de los años noventa se diferencia del clientelismo por su mayor dosis de independencia. Como vimos en la introducción, los dirigentes de la hora actual no se comprometen con nadie y, sin hacer grandes declaraciones, tienen una clara noción práctica de su independencia. Esa autonomía se halla en contradicción con la antigua actitud de clientelismo, cuyo objetivo era subordinarse para obtener ventajas desde esa posición.

Las organizaciones económicas de las barriadas también se han transformado durante los años noventa. Las nuevas elites loca-

les han recurrido a asociaciones de pequeños productores y comerciantes que se habían constituido durante los años ochenta. Estas instituciones no han estado muy activas y han perdido liderazgo en contraste con los años ochenta. Además, la competencia es feroz y muchos han optado por salidas individuales. Por ejemplo, los pequeños productores dificultosamente han enfrentado la competencia de los productos del Sudeste asiático y sus asociaciones sienten que el gobierno no los toma en cuenta a pesar del vicepresidente Ricardo Márquez, quien es un industrial nacional surgido desde abajo y que no puede hacer nada, salvo algo de retórica. Así, estas organizaciones no las tienen todas consigo, y lo suyo es indudablemente una apuesta complicada.

Por su parte, los municipios rurales son muy numerosos, tal es así que en cuatro de cada cinco municipios peruanos no menos del 50% de la población se dedica a actividades agropecuarias. Parecería lo contrario y que la mayoría de municipios fueran urbanos, pero en realidad los municipios urbanos son los menos y alcanzan apenas a 360, mientras que los rurales son 1,440. En los municipios urbanos vive la gran mayoría de la población, lo cual contribuye a su superior peso político y a su mayor visibilidad. Sin embargo, el 80% de los alcaldes del país está confrontado con problemáticas vinculadas al mundo rural, porque la mayor parte de su población se dedica a la agricultura.

Los distritos rurales se encuentran ubicados de manera bastante homogénea en toda la Sierra y Selva del país, solamente se encuentran excepciones en las ciudades capitales departamentales y en algunas de las provinciales. Pero, incluso en aquellas provincias donde la mayoría de la población económicamente activa trabaja en actividades distintas a la agricultura, ocurre que sólo la capital provincial es urbana, porque frecuentemente los distritos que la conforman son todos rurales. Un ejemplo de esta situación lo encontramos en el caso de la provincia de Espinar en Cusco, que no califica como rural debido al peso de las actividades urbanas concentradas en la ciudad de Yauri, pero si se observan sus distritos ocurre que todos son rurales excepto la capital provincial.

El mapa de ubicación de los distritos rurales tiene pocas excepciones significativas. Una de ellas es el departamento de Junín, en donde la mayoría de sus demarcaciones no son agrícolas. Este resultado refuerza una tesis ya establecida, que señala un avanza-

do grado de urbanización y modernización de las actividades productivas en el Mantara. En el litoral hay muy pocos distritos rurales, pero apenas se asciende por los estrechos valles costeros ocurre que de Norte a Sur, la cordillera occidental, al igual que el resto de la Sierra, es consistentemente rural.

La actuación de los municipios rurales durante los noventa se viene produciendo en un contexto social completamente transformado. Los gremios campesinos han perdido importancia y salvo en el Sur andino, prácticamente han desaparecido las organizaciones departamentales. El mismo accionar de las organizaciones gremiales nacionales campesinas es muy reducido en comparación con el pasado. En el caso particular de Cusco, su continuidad parece ligada tanto a una mayor tradición gremial como también a una mayor flexibilidad que les ha ..permitido adaptarse mejor a los nuevos requerimientos de la sociedad campesina.

Por otro lado, en el campo se ha acentuado una voluntad de progreso económico y un esfuerzo dirigido a enfrentar a la pobreza. Las organizaciones campesinas locales muestran una enorme diversidad. La comunidad ya no es la única institución, sino que coexisten múltiples instancias que cruzan la vida social sin proponerse ninguna centralización.

En aquellos casos donde la organización gremial campesina opera, se percibe una correspondencia con la problemática de cuencas y sobre todo de microcuencas hidrográficas. Algunos casos notables se han conformado en Cusco, donde se está desarrollando una conciencia conservacionista entre los campesinos, que alimenta la organización social por cuencas, aunque la mayor participación se presenta durante la fase de planificación y luego disminuye durante la gestión colectiva. Estos ejemplos se presentan con relación a iniciativas municipales normalmente sostenidas por alguna ONG.

Paralelamente, han cobrado una importancia central las organizaciones femeninas, que canalizan una energía social antes muy controlada sino directamente subsumida. Las organizaciones femeninas son un caso muy interesante, porque constituyen una muestra de experiencia municipal en programas sociales bastante exitosa. El Vaso de leche ha promovido una serie de instituciones, las cuales posteriormente han diversificado sus áreas de intervención. En el caso de la organización femenina es notorio también

cómo ha logrado trascender a las ciudades (donde nació el programa del Vaso de leche) y convertirse en un movimiento nacional de alto sentido, tanto en el campo como en la ciudad.

En este último período también se han desarrollado numerosas experiencias de participación popular en la gestión municipal. Estas experiencias han producido algunos resultados institucionalizados en las mesas de concertación, que se han extendido a muchas localidades del país. Algunas experiencias parecen operaciones de publicidad, mientras que otras lucen más auténticas. En general, estas mesas de participación presentan un problema que ya hemos mencionado: la gran facilidad para promover la participación durante la planificación, pero grandes dificultades a la hora de la gestión cotidiana de los asuntos. Ocurre que para sostener la participación durante la gestión, es imprescindible que el cuerpo municipal tenga voluntad para transferir poder del municipio a las instituciones sociales de la población. Ese poder disminuido frente al del gobierno central debe ser transferido, en alguna medida, a la población si se quiere institucionalizar la participación. Esto significa transferir tanto recursos como funciones y normar la relación con la municipalidad.

Todas estas experiencias son sostenidas por ONG's, que han cobrado una trascendencia inusitada en muchas provincias. Estas ONG's actúan en terreno marcado por la debilidad de las elites económicas locales. Esa debilidad viene de atrás y se inició cuando la crisis del régimen terrateniente, y no ha sido completamente cubierta desde entonces. Posteriormente, la reforma agraria terminó con los terratenientes, pero fue seguida por una extensión de la pobreza y la 'campesinización' del mundo rural. A continuación sobrevino la guerra interna, que acarreó un período de intenso desbarajuste social y económico. Como consecuencia, hay pocos ricos en el campo andino que lideren las localidades, mientras que las ONG's tienen competencia profesional y algunos recursos de inversión. Este desbalance coloca a estas últimas instituciones en una situación de gran ventaja, lo que ha llevado a algunas a convertirse en agentes muy dinámicos de los nuevos poderes locales.

En el caso de algunos distritos rurales de Cusco, se encuentran asambleas regulares que desde hace varios años reúnen periódicamente al alcalde y a las principales autoridades comunales,

además de alguna participación de funcionarios del gobierno. Estos distritos muestran varias realizaciones significativas de la participación. Pero, como hay muchas otras experiencias que suenan a operaciones de maquillaje para obtener proyectos de la cooperación internacional, sucede que no hay un balance categórico de la política de participación popular en los municipios rurales. Aunque tomadas las variables de una manera global, sucede que la planificación ha sido un éxito mientras que la gestión concertada aparece como el obstáculo principal a enfrentar²⁴.

En suma, durante los años noventa, los municipios distritales han mostrado la mayor capacidad relativa para canalizar energías sociales en el nivel local, gracias a que su rol es de contacto y relación entre la sociedad civil y el Estado central. Muy lejos del poder como para ser considerado parte integrante de sus planes, los municipios distritales son el organismo público colocado más cerca de la población. Adicionalmente, los municipios distritales peruanos son electos y no delegados, como ocurre en la mayor parte de América Latina. Por ejemplo, tanto en Chile como en Colombia, la población elige en el nivel provincial porque es el único que existe. Comparando con Perú, en estos países los ciudadanos eligen doscientos municipios, mientras que nosotros elegimos dos mil. Esta abundancia relativa de autoridades municipales es una de las ventajas más significativas de la organización municipal peruana que debemos aprovechar.

Así, los municipios representan posturas muy inmediatas de la población. Como todo ocurre en espacios reducidos geográficamente, entonces, los municipios distritales son el espacio privilegiado para la acción de los ciudadanos interesados por el progreso de sus localidades. Es en este proceso que se está constituyendo el tejido democrático de base, capaz de potenciar el ansia de progreso que recorre a los pueblos de Perú.

24. Sobre participación popular en distritos rurales, puede verse la experiencia del distrito de Lamay en la provincia de Anta-Cusco. Ella aparece publicada en el texto ya citado sobre el encuentro nacional de municipios rurales. Un balance bastante completo de la política de participación en municipios de los noventa, se halla en el libro de García de Chu, Inés y María del Carmen Piazza (eds.), *Sociedad y gobierno local: espacios de concertación y democracia*, Lima: Deseo, 1998.

Conclusiones

En este ensayo se ha discutido la naturaleza del poder local en el Perú de los noventa. Para ello se ha buscado precisar la dinámica de las fuerzas sociales y políticas que lo conforman. Como hemos visto, la reforma política neoliberal está inacabada y todavía se halla en juego, aunque las fuerzas relativas de las instituciones sociopolíticas vienen siendo cambiantes a lo largo de la década.

En primer lugar, el gobierno central ha reforzado enormemente su influencia en el nivel local, gracias a la reorganización del Ejecutivo, sumada a la absorción de los poderes regionales por el central. Sucede que el Estado ha fortalecido sus finanzas, habiendo quintuplicado sus ingresos durante la década. Adicionalmente, el Ejecutivo ha desarrollado una lógica de enfrentamiento con los municipios, que ha devenido en un esfuerzo consciente por mantenerlos provistos de escasos fondos. La voluntad política del Ejecutivo se guía por el deseo de la reelección, propósito al cual subordina todos los demás. Esta política es el fundamento primario del centralismo, porque el gobernante sólo confía en quienes le deben todo. En última instancia, esta voluntad de perpetuarse conduce a la eliminación de la democracia, porque una sociedad organizada puede ser una barrera contra sus propósitos y el poder central preferiría una anomia controlable.

Aunque carecen de las sólidas tradiciones democráticas que poseen en otros países, los municipios peruanos son instituciones situadas muy cerca de la población. En comparación con otros países latinoamericanos, nuestra ventaja relativa es que los municipios distritales son electos y no delegados. Gracias a ello tenemos un poder democrático del Estado situado muy cerca de la población y, por lo tanto, capaz de confluir con ella en un manejo democrático de la vida local²⁵. No obstante, nuestra desventaja es la escasa profundidad democrática de la vida municipal, que tra-

25. Esta situación constituye uno de los puntos de apoyo de una corriente de opinión que busca alcanzar la democracia política en el país, a través de una alianza entre municipios y organizaciones sociales de base enfrentando al centralismo, que aparece como la nueva encarnación del autoritarismo. Esta corriente tiene su inspiración en el célebre libro de Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Madrid: Alianza editorial, 1980.

dicionalmente fue un apéndice del poder central y sólo en los últimos dieciocho años viene siendo regida por la voluntad ciudadana expresada en las urnas.

A continuación tenemos que los municipios distritales han logrado una mayor dosis de poder, gracias a una importante redistribución en su beneficio de fondos que antes administraban los municipios provinciales. Estos últimos, por su parte, han perdido poder no sólo por la redistribución económica mencionada, sino también porque el gobierno central ha optado por disminuir a todos los poderes intermediarios para hallarse frente a un universo de pequeños poderes distritales, ninguno de los cuales puede hacerle sombra. Cuanto más disgregada se halle la autoridad municipal mejor para el gobierno central, que por esta vía aumenta su fuerza relativa.

Por su lado, las organizaciones sociales de base han sido las más desfavorecidas por los cambios efectuados durante la década, porque la violencia política y el ajuste económico las sacaron prácticamente de juego. Posteriormente, han iniciado una recomposición en estrecha dependencia con los municipios. Las organizaciones sociales suelen ser una barrera contra el centralismo, aunque no necesariamente. En efecto, las organizaciones sociales naturalmente son bastante democráticas hacia adentro, pero pueden aceptar fácilmente una autoridad externa vertical y autoritaria. Inclusive también se ha dudado del grado real de democracia interna de estas asociaciones, pero aceptándola se tiene que pueden ser el fundamento del autoritarismo más extremo²⁶.

Estas asociaciones de base son espacios primarios de socialización con grados muy distintos de formalización. En su momento más extendido se remiten a las redes de amigos y parientes que permiten la movilidad social en las ciudades. Sin embargo, los gremios y las organizaciones sociales en el campo y en las barriadas, son las instituciones con mayor influencia política. Para entender sus pretensiones y también sus capacidades es preciso remitirnos a su historia entre nosotros.

26. Hay bastantes ejemplos de organizaciones sociales de base como soportes del autoritarismo. En el caso peruano tenemos a las barriadas de Lima, como fuentes de apoyo del gobierno de Fujimori en todas las elecciones de la década.

El asociacionismo en Perú tiene su primer origen en la comunidad campesina. Esta fue una creación colonial, en la que se fundieron las experiencias organizativas de los ayllus precolombinos. En ambas tradiciones existió la propiedad comunal combinada con la apropiación individual del esfuerzo productivo. Los campesinos del Ande conocieron la diversidad interna, y la homogeneidad no fue condición de la comunidad.

La larga tradición comunitaria sobrevivió a la migración gracias a su influencia en una serie de instituciones urbanas, empujando por las asociaciones de migrantes. Estas instituciones tienen un mismo patrón organizativo, basado en una asamblea de miembros y en una directiva. La directiva se encarga del bien común, mientras que los miembros son individuos con intereses particulares. Los miembros de estas asociaciones normalmente no están disueltos en una masa de intereses indiferenciados como el proletariado moderno de la gran industria, sino que conservan su condición de pequeños productores independientes. La repetición del patrón organizativo de las asociaciones refleja la continuidad de la tradición social basada en la combinación entre lo comunal y lo privado.

La excepción a esta tradición organizativa se halla en los gremios proletarios, que aunque muy disminuidos en el último periodo, malo que bueno sobreviven y deben ser tomados en consideración. Algunos, como construcción civil, por ejemplo, han iniciado un proceso de recuperación que los coloca a la vanguardia del movimiento sindical peruano²⁷. Pero, durante los años noventa, los sindicatos han retrocedido por dos razones principales. Primero, por la pérdida de su apuesta política que fue la defensa de las empresas públicas, venidas abajo con la reforma económica neoliberal. Segundo, por la extensión del trabajo familiar y a destajo, que ha desplazado el antiguo patrón de trabajo salarial, dependiente y con estabilidad laboral.

Por su lado, sucede que las elites económicas han avanzado un trecho. En el caso de los barrios populares de las ciudades empiezan a aparecer abiertamente a través de su marco institucional, mientras que en el campo reaparecen después de varias dé-

27. Mejía, Carlos, *Trabajadores, sindicatos y nuevas redes de articulación social*, Documentos de Trabajo 88, Lima: IEP, 1998.

cadadas de oscurecimiento. Esta emergencia de poderes económicos locales es una manifestación de la expansión de las actividades mercantiles y de la mayor desigualdad en la distribución del ingreso, introducidas por la reforma económica neoliberal. Aunque significativa, esta emergencia de elites económicas en las localidades no constituye una reaparición por todo lo alto. Aún es mucho el espacio que deben recorrer para ser actores de primer orden de sus localidades.

Finalmente, durante los noventa se han renovado las figuras del poder local, pero de alguna manera para acentuar tendencias que venían siendo predominantes desde los años ochenta. Los alcaldes tienden a ser profesionales con vocación desarrollista, quienes están reelaborando su rol como parte de una dinámica política inacabada. Este movimiento tiene en ,la coyuntura del año 2000 un momento crucial, puesto que uno de sus componentes ha de ser el enfrentamiento alrededor del tema del centralismo. La resolución de la próxima coyuntura electoral definirá en qué dirección se inclina el viento y, por lo tanto, cómo se establece la relación jurídica entre el Estado central y las localidades. Hoy en día, las fuerzas del centralismo movilizan fuerzas a su favor gracias al uso abundante del mecanismo del clientelismo que, aunque mellado y transformado, aún aparece como yn sistema capaz de vencer la batalla electoral del 2000. Máxime si estas fuerzas cuentan con el beneplácito de las Fuerzas Armadas, 'gran bonetón' de la política nacional.

Bibliografía

- Adrianzén, Alberto, "Descentralización: todo el poder al Ejecutivo", en *QuéHacer*, No. 111, Lima: Deseo, enero-febrero 1998, pp. 9-13.
- AMPE y otros, *Encuentro nacional: municipios rurales y gestión local*, Lima: noviembre 1997.
- Araoz, Mercedes y Roberto Urrunaga, *Finanzas municipales: ineficiencias y excesiva dependencia del gobierno central*, Lima: Universidad del Pacífico, 1996.
- Basadre, Jorge, *Elecciones y centralismo en el Perú*, Lima: Universidad del Pacífico, 1980.
- Basadre, Jorge, *Historia de la República del Perú*, Vol. XII, Lima: Editorial Universitaria, 1968.
- Collier, David, *Barriadas y élites: de Odría a Velasco*, Lima: IEP, 1978.
- Cotler, Julio, *Clases, Estado y nación en el Perú*, Lima: IEP, 1978.
- Deseo, Base de datos periodísticos, versión digital.
- De Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, Madrid: Alianza editorial, 1980.
- García de Chu, Inés y María del Carmen Piazza (eds.), *Sociedad y gobierno local: espacios de concertación y democracia*, Lima: Deseo, 1998.
- Gonzales de Olarte, Efraín, *El neoliberalismo a la peruana: economía política del ajuste estructural, 1990-97*, Lima: IEP, 1998.
- Grompone, Romeo (ed.), *Instituciones políticas y sociedad: lecturas introductorias*, Lima: IEP, 1995.
- Hegel, Jorge Federico, *Fenomenología del espíritu*, La Habana: Instituto Cubano del Libro, 1972.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Compendio de estadísticas municipales*, versión digital.
- McEvoy, Carmen, *La utopía republicana: ideales y realidades en la cultura política peruana, 1871-1919*, Lima: PUCP, 1997.
- Mejía, Carlos, *Trabajadores, sindicatos y nuevas redes de articulación social*, Documentos de Trabajo 88, Lima: IEP, 1998.
- Montesquieu, Charles, barón de, *Del espíritu de las leyes*, Madrid: Tecnos, 1969.
- Stokes, Susan, *Cultures in Conflict: Social Movements and the State in Perú*, Berkeley: University of California Press, 1995.
- Tapia, Carlos, *Las Fuerzas Armadas y Sendero Luminoso: dos estrategias y un final*, Lima: IEP, 1997.
- Tuesta Soldevilla, Fernando, *Los enigmas del poder: Fujimori, 1990-96*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1996.
- Zapata, Antonio, *Sociedad y poder local: la comunidad de Villa El Salvador, 1971-1996*, Lima: Deseo, 1996.

**EL SISTEMA POLÍTICO Y LA
REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA**

Presentación

Esta sección examina las interacciones entre el proceso de redefinición de la representación política y el proceso de reforma estructural, y cómo ellos han afectado la naturaleza de la ciudadanía y las perspectivas de consolidar un régimen democrático en el país. En el paso del orden 'Estado-céntrico' al actual orden neoliberal, las fronteras entre sociedad y política se han redefinido de manera importante, y se impone el análisis de los nuevos sentidos que asume el involucramiento público y la participación política. Llegó el momento de dejar de invocar la idea de crisis y de, por el contrario, explorar las nuevas formas de relación entre ciudadanía y sistema político. De este modo, la manera en que se plantea el tema de esta sección pretende superar una oposición rígida entre el postulado de una 'ciudadanía total' y una 'ciudadanía mínima'.

Otro asunto central que se busca explorar es la viabilidad política del actual proceso de reformas, así como la posible influencia sobre éste de los distintos escenarios de evolución en cuanto al funcionamiento del sistema político. ¿Qué reformas en lo político y económico cabe postular de manera realista en este contexto para superar los posibles entrapamientos? Nuevamente, la sección plantea intentar superar entrapamientos ideológicos en la discusión de tales temas, como por ejemplo aquellos que oponen rígidamente Estado y mercado o política y economía.

***La economía política del ajuste
y la reforma estructural en el Perú:
el estado de la cuestión y la agenda pendiente***

Martín Tanaka

Introducción

En Perú, en América Latina y en otras partes del mundo (en particular, los países de Europa del Este), el proceso más importante y decisivo de los últimos diez años ha sido la 'doble transición' ocurrida en las esferas política y económica, y que ha tenido dos etapas: la primera marcada por el paso de regímenes autoritarios a regímenes democráticos y, a la vez, por el paso de economías en las que el Estado ocupaba un rol central hacia economías de mercado; y la segunda etapa (la actual), en la que el reto es la consolidación, tanto de los regímenes democráticos (en términos de su institucionalización) como de las reformas económicas, en términos de lograr la feliz combinación de crecimiento sostenido y distribución de los beneficios del mismo (vale decir, desarrollo).

Para analizar esta doble dimensión de cambios y sus complejas interrelaciones, han aparecido varios cuerpos de literatura que conviene revisar y considerar en nuestro medio, para pensar nuestros dilemas y particularidad en el contexto regional. Específicamente, me refiero a la literatura ubicada dentro de la corriente de la nueva economía política, que ha dado lugar a una muy interesante producción teórica y comparativa. Esta literatura se ubica en una intersección disciplinar, entre la ciencia política y la economía, lo que la hace muy sugerente y a la vez pasible de ser ignorada, desgraciadamente, por especialistas de ambas disciplinas. Este enfoque tiene bases teóricas que conviene también considerar, que se encuentran en las diversas vertientes del neoinstitucionalismo y en la teoría de la elección racional.

En este texto hago una revisión muy somera de estos enfoques, con la intención de estimular su estudio, la investigación y la reflexión desde estas perspectivas en nuestro medio. Con base en es la revisión, propongo la discusión de algunos temas que consi-

dero importantes para pensar y entender las particularidades de la 'doble transición' en el caso peruano, señalando puntos que puedan ir constituyendo una futura agenda de investigación, dando cuenta de algunos trabajos interesantes. Sostengo que estamos ante cambios muy profundos en las relaciones tradicionales entre sociedad, política y Estado, que marcan un corte con respecto al orden vigente en décadas anteriores, por lo que es momento de investigación y análisis antes que de síntesis. Una de las ideas centrales que planteo es que gran parte de la discusión sobre las reformas estructurales y sobre los procesos políticos y sus influencias recíprocas en los últimos años, han estado teñidas por un exagerado tinte normativo y de 'denuncia', que ha dificultado su comprensión. Propongo por ello, en términos de una futura agenda de investigación, enfatizar mucho más el estudio de las *policies* concretas (donde el enfoque de la economía política resulta de gran utilidad), su dinámica y las alternativas que pueden construirse ante el posible agotamiento de éstas, desde los enfoques reseñados. Finalmente, argumento que los cambios que podrían llevarnos por esquemas más distributivos en lo económico y democráticos en lo político, pasan por fortalecer el pluralismo y la alternancia en nuestros países antes que por propuestas de 'profundización' de la democracia y 'extensión' de la ciudadanía.

I. La economía política del ajuste

Como ya ha sido dicho, en los países de la región, la transición a la democracia coincidió con el agotamiento del modelo 'Estado-céntrico' que había articulado sociedad y política desde hacía varias décadas atrás, con lo que hubo que sumar, a los retos asociados al cambio de régimen, los retos vinculados a la estabilización económica¹. Esta coincidencia planteaba varias interrogantes: ¿serían los mecanismos democráticos y los actores partidarios capaces de enfrentar los retos de la crisis? La sensibilidad de los actores políticos que buscan ganar elecciones, ¿no los haría evitar decisiones duras pero necesarias? Los actores sociales, con nuevos

1. Ver al respecto Cavarozzi, Marcelo, *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Rosario: Homo Sapiens eds., 1996.

espacios y mayor libertad, ¿no pondrían en peligro la gobernabilidad, bloqueando las políticas estatales? De otro lado, ¿podría sostenerse un nuevo régimen con agudos problemas económicos? ¿O sería la legitimidad del nuevo régimen, la clave para poder llevar adelante las reformas necesarias? Todo esto en cuanto a las relaciones entre economía y política. Además, cabían preguntas sobre la secuencia de los cambios: ¿sería preferible lograr primero cierta estabilidad política para luego abocarse a las reformas económicas? ¿O sería preferible estabilizar la economía primero, y sólo después liberalizar y democratizar la política? ¿Qué ventajas y riesgos están involucrados en un esquema de transiciones simultáneas?².

Alrededor de estas interrogantes empezó a desarrollarse una muy amplia literatura comparada, analizando los diversos casos latinoamericanos y cómo en cada uno de ellos se planteaban las relaciones entre economía y política³. Encontramos así, a lo largo de los ochenta, una muy amplia diversidad de situaciones: teníamos casos en los que la transición política se dio en un contexto económico benigno (como en Chile); en otros casos, tuvimos la difícil coexistencia entre unas instituciones políticas débiles y una economía en crisis, que llegó incluso a terribles niveles hiperinflacionarios (como en Argentina, Bolivia, Brasil y Perú); casos en los que la crisis no llegó a niveles extremos de desarreglo, pero que sí generó importantes desarreglos políticos (como en Ecuador, Méxi-

2. Ver al respecto, Armijo, Leslie, Thomas Biersteker y Abraham Lowenthal, "The Problems of Simultaneous Transitions", en *Journal of Democracy*, vol. 5, No. 4, Washington D.C.: Johns Hopkins University Press, 1994.

3. Hay también una amplísima literatura sobre la 'doble transición' en Europa del Este, que muestra interesantes similitudes con América Latina; ciertamente, también diferencias sustantivas, pero en todo caso la contrastación de experiencias resulta muy provechosa. Ver a manera de ejemplo, Nelson, Joan *et al*, "The Politics of Economic Transformation. Is Third World experience relevant to Eastern Europe?", en *World Politics*, vol. 45, No. 3, abril 1993 e *Intricate Links: Democratization and Market Reforms in Latin America and Eastern Europe*, New Brunswick: Transaction Publishers, 1994; y González, Carmen, "Transición, democracia y mercado en Europa del Este. Introducción", en *Zona Abierta*, No. 72/73, Madrid: 1995 y "Algunos efectos políticos y teóricos de la crisis del bloque comunista y de su peculiar transición a la democracia", en *Zona Abierta*, No. 72/73, Madrid, 1995. Así como, el número 72/73 de la revista *Zona Abierta*, de 1995.

co y Venezuela); y casos en los que se registró una evolución gradual tanto en lo político como en lo económico, ciertamente no exenta de problemas (como en Colombia).

¿Cómo dar cuenta de estas diferencias nacionales? ¿Qué rol cumplieron los sistemas de partidos y sus características en esos distintos resultados? ¿Qué peso tuvieron los legados dejados por los anteriores gobiernos autoritarios? ¿Cuál fue el peso de los factores internacionales? ¿Qué responsabilidad tuvieron los liderazgos políticos y las elites gubernamentales y sociales? ¿Qué papel desempeñaron las instituciones políticas? ¿Cómo se configuraron en cada caso los diversos grupos de interés? Estas fueron algunas de las preguntas que orientaron las diversas investigaciones sobre los casos nacionales, y que permitieron a su vez elaborar hipótesis y propuestas de análisis de carácter comparativo, detectando variables clave para dar cuenta de los cambios producidos. Naturalmente, encontramos grandes diferencias entre los casos, lo que hace difícil hacer generalizaciones y obtener conclusiones teóricas ‘duras’: podríamos decir que a partir del estudio de los casos obtenemos generalizaciones de ‘alcance medio’, poniéndolo en términos sociológicos⁴.

4. La literatura es muy amplia: ver Bates, Robert y Anne Krueger (eds.), *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform. Evidence From Eight Countries*, Oxford: Blackwell Publishers, 1993; Cavarozzi, Marcelo, *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Rosario: Homo Sapiens eds., 1996; Conaghan, Catherine M. y James M. Malloy, *Unsettling Statecraft. Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1994; Conaghan, Catherine M., James M. Malloy y Luis A. Abugattas, “Business and the ‘boys’: The politics of neoliberalism in the Central Andes”, en *Latin American Research Review*, vol. XXV, No. 2, University of New México: Latin American Studies Association, 1990; Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards (eds.), *Reforma, recuperación y crecimiento. América Latina y Medio Oriente*, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1996; Haggard, Stephan y Robert Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1995; Haggard, Stephan y Robert Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1992; Haggard, Stephan y Steven Webb (eds.), *Voting for Reform. Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*, Oxford: Oxford University Press, 1994; Nelson, Joan (ed.), *Crisis económica y políticas de ajuste* (1990), Santa Fé de Bogotá: Ed. Norma, 1994 y *A Precarious Balance. Democracy*

Dentro de la literatura surgida en tomo a la 'economía política del ajuste', uno de los temas más discutidos es el de las condiciones que afectan la decisión del ajuste, su posterior éxito o fracaso, y las consecuencias a mediano y largo plazo de las decisiones tomadas, tanto en la economía (afectando las posibilidades de crecimiento sostenido y distribución) como en la política (afectando las posibilidades de institucionalización democrática). De los muchos inventarios existentes de las principales variables a considerar para explicar las diferencias nacionales, uno de los que encuentro más sugerentes es el propuesto por Williamson y Haggard⁵. Los autores constatan una paradoja inicial: la crisis, antes que la estabilidad, configura el escenario más favorable para las reformas, en la medida en que establece estímulos para el cambio (y mientras más profunda, 'mejor'); por el contrario, una situación de relativa estabilidad conduce a medidas correctivas o graduales que terminan haciendo fracasar un cambio en la orientación de las políticas y dejando a los países a medio camino, entre un modelo en crisis y otro que no termina de emerger. Intervienen también, ciertamente, cuestiones 'técnicas': el tipo de programa que se

and Economic Reforms in Latin America, Vol. II, San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 1994; Nelson, Joan *et al.*, *Intricate Links: Democratization and Market Reforms in Latin America and Eastern Europe*, New Brunswick: Transaction Publishers, 1994, "The Politics of Economic Transformation. Is Third World experience relevant to Eastern Europe?", en *World Politics*, vol. 45, No. 3, abril 1993 y *Coaliciones frágiles. La política del ajuste económico* (1989), México D.F.: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1991; Przeworski, Adam, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991; Smith, William, Carlos Acuña y Eduardo Gamarra (eds.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s*, New Brunswick: Transaction Publishers, 1994 y *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*, New Brunswick: Transaction Publishers, 1994; Williamson, John (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington D.C.: Institute for International Economics, 1994 y *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington D.C.: Institute for International Economics, 1990; entre muchos otros.

5. Williamson, John, y Stephan Haggard, "The Political Conditions for Economic Reform", en Williamson, John (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington D.C.: Institute for International Economics, 1994.

quiere ejecutar, las competencias y habilidades de los equipos económicos, pero sobre todo, resultan cruciales las habilidades políticas del equipo que encabeza las reformas. Lo que Williamson⁶ llama las habilidades de los *technopols*⁷.

No hay que olvidar que los cambios no sólo, ni principalmente, tienen que ver con cambio de políticas (*policies*), sino que implican ante todo una alteración sustancial en la coalición de intereses dominantes en el poder. De allí que los cambios enfren-ten siempre resistencias e impliquen una clara dimensión política. Además, el cambio de coalición que está en juego lleva a que los ejecutivos desarrollen conductas autoritarias y estilos 'decretistas' de gobierno, lo que afecta las características de los nuevos regímenes democráticos y sus perspectivas de consolidación.'

Siguiendo con las variables reseñadas por Williamson y Haggard, cuando hablamos de intereses en el poder, cada vez más tenemos que referimos al peso de los organismos multilaterales. La disposición o no de ayuda externa altera sustancialmente el cálculo de los actores domésticos con respecto a la decisión de seguir las recetas 'ortodoxas'. En cuanto al frente interno, es crucial el análisis de los perjudicados por las reformas, su capacidad de movilización para bloquearlas, y la capacidad del gobierno para compensarlos y de alguna forma contener su insatisfacción; así como, el análisis de los beneficiados, tanto actuales como potenciales, y su percepción de su situación relativa a mediano y largo plazo. Con respecto a las variables específicamente políticas, se señala la importancia del sistema de partidos (donde a mayor fragmentación mayor dificultad para construir una coalición que respalde los cambios); las características del régimen político (presidencial o parlamentario, lo que altera la centralización y las prerrogativas del Poder Ejecutivo); las características del gobierno y

6. Williamson, John (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington D.C.: Institute for International Economics, 1994.

7. Habilidades actualmente en cuestión, si pensamos en el destino de Dahik en Ecuador o Salinas de Gortari y Aspe en México, después de haber desempeñado sus cargos ejecutivos. De otro lado, es interesante notar cómo las decisiones de política económica no responden sólo, y acaso ni fundamentalmente, a criterios técnicos sino políticos: por lo que llama la atención que estas políticas no hayan sido más estudiadas por analistas políticos en nuestro medio.

los intereses que lo sustentan (de 'izquierda' o de 'derecha', y cómo ello afecta la decisión por parte del gobierno de seguir el camino del ajuste, y la reacción de los diversos grupos sociales); el momento y la secuencia (*timing*) de las reformas: ¿aprovechar el período de "luna de miel" al llegar al poder para imponer medidas rápidas y drásticas? -como en el ajuste peruano- o ¿construir previamente consensos lo más amplios posibles, y ejecutar medidas de manera gradual? -como en el plan real en Brasil-, ¿Qué resultó más adecuado para el éxito en el proceso de cambios? ¿Derrotar y dividir a la oposición o construir consensos? ¿Qué papel desempeñan en esto los liderazgos políticos?⁸.

Junto con el de Williamson y Haggard, el inventario de variables de análisis clave para entender la dinámica de la economía política de la reforma más interesante que conozco, es el que hacen Grindle y Thomas⁹. Los autores encuentran tres grandes grupos de variables: el primero tiene que ver con la intervención de elementos contextuales, tanto externos como internos. Los primeros modelan las opciones de política disponibles y los segundos aluden a factores 'heredados': características de las elites políticas, sus memorias históricas, su *expertise* profesional, criterios ideológicos, etc. El segundo grupo de variables está relacionado con las circunstancias más precisas que determinan las agendas políticas en el momento previo al ajuste, siendo lo crucial el que nos encontremos ante una situación percibida como 'normal' o de crisis: en el primer escenario tenderán a preferirse políticas gradualistas, de compromiso, mientras que el segundo resulta más afín a acciones decididas y la ejecución de cambios audaces. El tercer racimo de variables que señalan los autores, tiene que ver con las características del Estado y las políticas públicas: las capacidades del Estado y de la burocracia, su grado de autonomía y enraizamiento con la sociedad, su legitimidad con respecto a la ciudadanía en general y los grupos de interés en particular, sus capacidades económicas y políticas para implementar y sostener los cambios, etc.

8. Para una crítica 'de izquierda' a este tipo de enfoques, ver Petras James y Steve Vieux, "Cómo vender el ajuste estructural", en *Nueva Sociedad*, No. 143, Caracas: Ed. Texto, mayo-junio 1996.

9. Grindle, Merilee y John Thomas, *Public Choices and Policy Change. The Political Economy of Reform in Developing Countries*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1991.

En suma, podríamos decir que del examen de los casos nacionales se han construido modelos de análisis útiles para pensar a cada uno de ellos en una perspectiva comparada, estableciendo criterios para sopesar la intervención de las distintas variables¹⁰. Ahora bien, para avanzar todavía más en la comprensión de los casos, otra herramienta importante proviene de elementos estrictamente teóricos, que no surgen directamente del estudio de casos nacionales, sino de reflexiones referidas a la comprensión de la lógica que orienta la acción de los actores sociales y políticos. Estos elementos subyacen al análisis de los casos que han experimentado el proceso de la 'doble transición'.

Bates¹¹ caracteriza muy claramente las coordenadas teóricas del enfoque de la economía política en contraposición a otros, y las resume en tomo a cuatro postulados: la economía política asumiría, primero, que las unidades básicas de su análisis son los individuos, antes que agregados o colectividades; ello en tanto estos últimos debieran ser 'reducidos' a sus partes componentes, cada una de ellas con orientaciones propias, aunque puedan eventualmente también actuar de manera colectiva. El tomar co-

10. Para el caso peruano, ver Durand, Francisco, "State Institutional Development: Assessing the Success of the Peruvian Tax Reform", ponencia presentada en el XX Congreso Internacional del Latin American Studies Association, Guadalajara, México, 1997; así como, el artículo presentado en esta edición de Guerra García, Gustavo, "La dimensión política del ajuste económico en el Perú", pp. 185 - 239; Gonzales de Olarte, Efraín, *Economía política del ajuste estructural en el Perú, 1990-1996. Posibilidades y limitaciones*, Documento de discusión, Lima: 1997 y "Pérou: le blocage des réformes économiques néolibérales", en *Problèmes d'Amérique Latine*, No. 25, París: abril-junio, 1997; Gonzales de Olarte, Efraín (ed.), *Ajuste estructural en el Perú: modelo económico, empleo y descentralización*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP)-Concytec, 1997 y *The Peruvian Economy and Structural Adjustment: Past, Present and Future*, University of Miami: North-South Center Press, 1996; Iguñiz, Javier, Rosario Basay y Mónica Rubio, *Los ajustes. Perú 1975-1992*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1993; Wise, Carol, "The Politics of Peruvian Economic Reform: Overcoming the Legacies of State-led Development", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 36, No. 1, University of Miami: North-South Center Press, primavera 1994, entre otros.

11. Bates, Robert, "Macropolitical Economy in the Field of Development", en Alt, James y Kenneth Shepsle (eds.), *Perspectives on Political Economy* (1990), Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

mo unidad de análisis a agregados (como 'gobierno', 'clases', 'intereses dominantes' o 'movimientos sociales', por ejemplo) lleva a hacer generalizaciones excesivas, pierde de vista distinciones importantes, e impide ver los intereses en juego al interior de la acción colectiva. Un segundo postulado de la economía política sería considerar que la acción de los individuos o los actores individuales está orientada por un criterio de racionalidad; esto sería válido 'incluso' para los actores políticos, frecuentemente satanizados -o incomprendidos- como 'irracionales' (lo que por lo general muestra no la irracionalidad de los actores en cuestión, sino los límites de los análisis de su conducta). Entiéndase por racionalidad, el que los actores sigan consistentemente el curso de acción más acorde para conseguir los objetivos que se propongan, sean éstos los que fueran. Esto último hace que el enfoque de la economía política tenga un énfasis positivo antes que normativo, privilegiando la comprensión de los fenómenos tal como éstos se dan, antes que la preocupación por el 'deber ser'. Volveré más adelante sobre este punto, que considero muy importante.

Un tercer postulado es considerar al ámbito político como una esfera relativamente autónoma de otras, con reglas de funcionamiento propias, distinguibles de las presentes en el nivel económico o social. Así, la acción y la racionalidad de los actores políticos y sociales, las interacciones establecidas en el nivel de las elites tienen carácter de variable independiente dentro de esta perspectiva, con capacidad de impactar sobre, y de ir más allá de, los constreñimientos estructurales e históricos. Este cambio de énfasis me parece un aporte muy importante, dada la tradición imperante en las ciencias sociales latinoamericanas de privilegiar diversas variantes de argumentos estructuralistas. Finalmente, el cuarto postulado teórico de la perspectiva de la economía política, según Bates, sería que de la racionalidad individual no es posible deducir racionalidad social u optimalidad en términos agregados, siguiendo así uno de los planteamientos centrales de la teoría de juegos y de la teoría de la elección social. Es importante resaltar este último punto, ya que suele haber confusión entre racionalidad individual y racionalidad colectiva: interacciones como la modelada en un dilema del prisionero, por ejemplo, ilustran claramente cómo de la racionalidad individual se deduce precisamente un resultado socialmente perjudicial, pero que no deja de ser re-

sultado de un curso de acción racional. Esta pista teórica permite analizar situaciones de crisis, de resultados negativos resultantes de la acción de los actores individuales, pero que no por ello dejan de ser actores racionales, cuya dinámica puede hacerse inteligible. Creo que muchos episodios de nuestra 'década perdida' de los ochenta, podrían ser estudiados provechosamente desde este ángulo.

A partir de esta gruesa caracterización, podemos ver que el enfoque de la economía política tiene dos grandes fundamentos teóricos: el institucionalismo y la teoría de la elección racional. El primero es consecuencia del reconocimiento de la autonomía de la política; en tanto este ámbito asume concretamente la forma de instituciones políticas, lo que se plantea es la influencia de éstas sobre otros ámbitos de la vida social. La segunda surge como resultado de tomar como unidades de análisis a los individuos y asumir su racionalidad para evaluar sus cursos de acción.

Con respecto al institucionalismo, se trata de un enfoque que resalta la influencia de las instituciones políticas, que actúan como parámetros sobre las decisiones de los actores, alterando sus cálculos de costos y beneficios, estableciendo incentivos para el desarrollo de algunas conductas y sancionando relativamente otras. Habría que distinguir el institucionalismo de lo político frente a otros institucionalismos, que resaltan por el contrario la centralidad de las instituciones (definidas de manera muy amplia) históricas, sociales o económicas¹². Cuando hablamos de instituciones

12. Sobre los diversos tipos de enfoques institucionalistas, ver Hall, Peter y Rosemary Taylor, "Political Science and the Four New Institutionalisms", ponencia preparada para la Presentación del Encuentro Anual del American Political Science Association, Nueva York; 1994, para quienes hay cuatro 'neoinstitucionalismos' principales: el histórico, el de la elección racional, el económico y el sociológico, dependiendo de qué tipo de instituciones se privilegien y cómo se les considere. La expresión más clara del institucionalismo sociológico puede verse, en March James y Johan Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Nueva York: The Free Press, 1989; la del institucionalismo económico puede verse, en North, Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990. Ver también otros inventarios bibliográficos de esta discusión en, Kato, Junko, "Review Article: Institutions and Rationality in Politics-Three Varieties of Neo-Institutionalists", en *British Journal of Political Science*, No. 26, 1996 y Shepsle, Kenneth, "Studying Institutions: Some Lessons From the Rational Choice Approach", en *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, No. 2, Londres: 1989.

políticas, nos referimos de manera más precisa a cuestiones tales como los regímenes políticos, es decir, al conjunto de reglas formales que rigen el ejercicio legítimo del poder; donde una de las principales discusiones sostenidas en los últimos años gira alrededor de las ventajas e inconvenientes del presidencialismo y el parlamentarismo, y cómo las reglas que rigen su funcionamiento han modelado la acción de los actores y su desempeño político. Otras instituciones son los sistemas de partidos, instituciones en tanto implican un conjunto delimitado de actores partidarios, con cierta 'densidad' y características reconocibles en sus interacciones recíprocas. En este nivel se ha analizado su consistencia como sistema, el grado de su fragmentación y polarización, y la posibilidad de desarrollar conductas cooperativas. Los actores políticos operan al interior de un sistema de partidos con características que hacen más fáciles, o no, el desarrollo de determinadas conductas. Finalmente, otra institución política muy estudiada en los últimos años es el sistema electoral, el conjunto de reglas que define la realización de los procesos electorales y los mecanismos de conversión de los votos en puestos de elección. Se ha señalado, y con razón, cómo los sistemas electorales, en algunos contextos, pueden tener fuertes efectos sobre las conductas de actores políticos racionales, que buscan el poder y que deben adaptar sus estrategias en función de ubicarse con el mayor beneficio posible en los sistemas existentes¹³.

13. Sobre las relaciones entre las instituciones del mercado y las instituciones políticas, ver Lijphart, Arendt y Carlos Waisman (eds.), *Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America*, Boulder, Co.: Westview Press, 1996; sobre el debate entre presidencialismo y parlamentarismo, ver Linz, Juan y Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, vol. 1 y 2, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994; Mainwaring, Scott y Matthew Shugart, "Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica", en *Desarrollo Económico*, vol. 34, No. 135, Buenos Aires: IDES, octubre-diciembre 1994; Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracia in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997; y Sartorí, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados (1994)*, segunda reimpression, México: FCE, 1996; sobre los sistemas de partidos, ver Mainwaring, Scott y Timothy Scully (eds.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, California: Stanford University Press, 1995, y la crítica de Stokes, Susan, "Are Parties What's Wrong With Democracy in Latin America?", ponencia presentada en el XX Congreso Internacional del Latin

Todas estas complejas cuestiones políticas deben tomarse en cuenta para el análisis de las decisiones de política económica, buscando sus interrelaciones. Estas decisiones se ven afectadas por las diferencias entre sistemas de partidos y su dinámica: sistemas más cooperativos y estables, sin duda, permiten cosas que sistemas fragmentados y polarizados no; y las características de estos sistemas se ven, a su vez, afectadas por los tipos de régimen y los sistemas electorales que pueden agudizar o morigerar los conflictos. Esto significa que los entornos institucionales afectan los cálculos de los actores políticos; lo cual nos conduce a la otra gran vertiente teórica del enfoque de la economía política, la teoría de la elección racional.

La teoría de la elección racional, de una manera similar al institucionalismo, agrupa a muy variadas posiciones y enfoques, y a mi juicio constituye uno de los más importantes aportes teóricos a la ciencia política de los últimos años¹⁴. Dentro de esta perspectiva, asumimos que los actores son actores racionales, cuyas decisiones están enmarcadas dentro de parámetros que establecen ganancias y costos de diverso tipo, dados por restricciones institucionales y las acciones de los demás actores; y asumimos como punto de partida metodológico que los actores seguirán el curso de acción más acorde para obtener sus objetivos (sea como éstos hayan sido definidos por el actor mismo), maximizando beneficios y minimizando costos; y que la racionalidad individual **no** se deduce la racionalidad social, en términos agregados¹⁵.

American Studies Association, Guadalajara, México, 1997; sobre el régimen político y el sistema electoral y sus efectos en general, ver Shugart, Matthew y John Carey, *Presidente and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992; un autor que enfatiza la centralidad de las instituciones políticas en el análisis del caso peruano es Tuesta, Fernando, "El impacto del sistema electoral sobre el sistema político peruano", en Tuesta, Fernando (ed.), *Los enigmas del poder. Fujimori 1990-1996*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1996 (2a. edición, 1997) y *Sistemas de partidos políticos en el Perú, 1978-1995*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1995.

14. Ver a manera de ejemplo, Ordeshook, Peter, *A Political Theory Primer*, Nueva York: Routledge, 1992, para corroborar la influencia de la elección racional dentro de un manual convencional de ciencia política.

15. Sobre la elección racional en ciencia política, ver el número especial de la revista *Critical Review* (vol. 9, No. 1-2, Winter-Spring, 1995); Geddes,

La elección racional es particularmente útil para el análisis de la política, ámbito del interés y del cálculo por excelencia, en el cual intervienen, mucho menos que en otros, lógicas de acción basadas primordialmente en valores, normas o patrones culturales. Al regirse la política casi necesariamente por la búsqueda del poder (al margen de para qué se le persiga), el componente de cálculo y racionalidad resulta central casi por fuerza. De otro lado, en la política resulta acaso más claro que en otros ámbitos, aquello que de la racionalidad de los actores individuales no se deduce la racionalidad social en términos agregados; con base en esta idea, por ejemplo, puede empezar a entenderse el aparente sin sentido del 'suicidio colectivo' de los actores partidarios en Perú, entre fines de los años ochenta e inicios de los noventa.

El enfoque de la economía política descansa sobre estos dos grandes referentes teóricos, que si bien son compatibles resultan también tener conflictos, lo que es necesario advertir para no caer en inconsistencias. Algunos autores sostienen que en el fondo son incompatibles, en tanto reconocer el papel de las instituciones y su posibilidad de modelar las conductas de los actores implica un cierto determinismo, incompatible con los supuestos del actor racional. Pero de otro lado, y tiendo a inclinarme por este parecer, también hay autores que proponen pensar a las instituciones como el entorno, el contexto, los parámetros que acotan la raciona-

Barbara, "Uses and Limitations of Rational Choice", en Smith, Peter (ed.), *Latin America in Comparative Perspective. New Approaches to Methods and Analysis*, Boulder: Westview Press, 1995; Riker, William, "Political Science and Rational Choice", en Alt, James y Kenneth Shepsle (eds.), *Perspectives on Positive Political Economy* (1990), Cambridge: Cambridge University Press, 1992; entre muchos otros. En Tanaka, Martín, "Individualismo metodológico, elección racional, movilización de recursos y movimientos sociales: elementos para el análisis", en *Debates en Sociología*, No. 19, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Lima: PUCP, 1994, defendiendo la utilidad de este enfoque para el análisis de los movimientos sociales en nuestros países; y en Tanaka, Martín, *Los espejos y espejismos de la democracia y el colapso de un sistema de partidos. Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*, Tesis para optar el grado de Doctor en Ciencias Sociales, FLACSO sede México, 1997, aplico gruesamente este enfoque para analizar el período 1980-1995 en Perú, así como el colapso del sistema de partidos.

lidad de los actores, pudiéndose pensar entonces en una suerte de 'institucionalismo de elección racional'¹⁶

Creo que es muy importante difundir y hacer el esfuerzo por pensar en la utilidad de estas ideas para las ciencias sociales peruanas y latinoamericanas, tradicionalmente ajenas a este tipo de aproximaciones teóricas. Provenimos de una abrumadora influencia de perspectivas estructuralistas, de tendencia marxista, lo que desgraciadamente nos ha hecho refractarios a estas influencias; ello ha atentado en contra de un mayor pluralismo, riqueza y diversidad en nuestro quehacer académico, que creo terminó empobreciéndolo. Con respecto a las teorías y los autores, Jon Elster¹⁷ nos propone una idea muy saludable: considerarlos como las tuercas y los tornillos que empleamos para construir explicaciones en las ciencias sociales, y usarlos libremente en función de su utilidad para explicar fenómenos, renunciando a una innecesaria idea de totalidad que hace de autores, teorías, valores y apuestas políticas, un único e indivisible paquete. Los mecanismos explicativos sirven, al margen de los valores implícitos de las teorías y las intenciones de los autores. Se trata, en suma, de asumir que la ciencia social debe tener un énfasis positivo antes que normativo.

II. La profundidad de los cambios: un 'cambio de época'

A continuación quiero plantear algunos temas de discusión que surgen de la literatura que acabamos de revisar, y que considero útiles para pensar en el caso peruano.

Creo que puede afirmarse rotundamente que la 'doble transición', la democratización y las reformas económicas implemen-

16. Sobre el primer punto de vista, ver por ejemplo, Cohén, Youssef, *Radicais, Reformers and Reactionaries. The Prisoner's Dilemma and the Collapse of Democracy in Latin America*, Chicago: The University of Chicago Press, 1994; sobre el segundo, ver Jefferson, Ronald, "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism", en Powell, Walter y Paul DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

17. Elster, Jon, *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

tadas, con todas sus dificultades, no son simplemente un movimiento pendular más como los registrados tradicionalmente en nuestros países, de políticas de ajuste ortodoxo a políticas populistas o de expansión de demanda, lo que algunos autores llamaron *stop and go cycles* y que para Perú, Gonzales y Samamé¹⁸ denominan políticas pendulares. Los cambios económicos en el entorno internacional, los fenómenos de interdependencia y globalización, los cambios políticos asociados al derrumbe del bloque socialista, el fracaso de las experiencias populistas en nuestros países, y todas las consecuencias que estos procesos generan, muestran que estamos ante el fin de una época, ante el fin de un ciclo vigente gruesamente desde los años treinta de este siglo.

La situación que vivimos puede ser comparada con aquella que vivió Occidente entre los años veinte y treinta de este siglo, cuando dramáticos cambios ocurridos en la economía mundial y nuevas situaciones políticas, establecieron incentivos para la aplicación generalizada de políticas de intervención estatal que permitieron integrar a las masas populares emergentes al orden social y político, ampliándose los mercados internos, generándose procesos de industrialización y dando lugar a nuevas coaliciones políticas que subordinaron los intereses agrarios tradicionales. Para los países capitalistas desarrollados, esto se expresó en la aplicación de políticas keynesianas y en el compromiso político de los estados de bienestar, mientras que en América Latina tuvimos intentos de industrialización por sustitución de importaciones y un compromiso político de corte populista¹⁹. Este tipo de fenómenos tenía en mente Karl Polanyi cuando habló de una 'gran transformación'²⁰ en Occidente, que ponía fin al orden liberal del siglo XIX.

18. Gonzales de Olarte, Efraín y Lilian Samamé, *El péndulo peruano. Políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo, 1963-1990*, Lima: IEP, 1991.

19. Sobre los años treinta en América Latina, ver Thorp, Rosemary (comp.), *América Latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial* (1984), México: FCE, 1988.

20. Polanyi, Karl, *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of our Time*, Boston: Beacon Press, 1957.

Creo por esto que resulta fructífero seguir la pista propuesta por Smith y Korzeniewicz²¹, quienes hablan de una 'segunda gran transformación' en nuestros países, equiparable a la que describía Polanyi, aunque ciertamente de signo contrario, marcada por la extensión de mecanismos de mercado y la consiguiente redefinición de las funciones del Estado. Si asumimos este cambio de paradigma con todas sus consecuencias, hemos de asumir entonces que asistimos al cambio en las relaciones entre sociedad, economía, política y Estado, a las que hemos estado habituados en las últimas cinco o seis décadas. Deberíamos habituarnos a pensar en la perspectiva propuesta por Hobsbawm²², quien habla del fin del mundo del siglo XX, ese siglo 'corto' iniciado en 1914 y finalizado en 1989, y el inicio incierto de una nueva época, con características, conflictos, actores, problemas y posibilidades nuevas. Creo que apenas estamos empezando a tomar plena conciencia de la radicalidad de este punto de vista; seguimos y seguiremos durante muchos años presos de la inercia, razonando con base en categorías cada vez más insuficientes, y reflexionando en torno a preocupaciones cada vez menos centrales, antes de ingresar decididamente a los temas del próximo siglo.

En este sentido, uno de los grandes temas a investigar resulta la nueva configuración social en la región, y las consecuencias que tiene sobre las relaciones entre sociedad, economía y política. La profundidad de la reestructuración económica y social operada en nuestros países en las últimas dos décadas, nos pone frente a un nuevo escenario que creo todavía no terminamos de conocer y entender. Estamos ante una enorme agenda de investigación. Menciono a continuación algunos trabajos que, a mi juicio, muestran pistas interesantes a seguir. Un ejemplo son los trabajos de Sergio Zermeño²³ sobre México, quien analiza cómo a consecuen-

21. Smith, William y Roberto P. Korzeniewicz (eds.), *Politics, Social Change, and Economic Restructuring in Latin America*, Miami: North-South Center Press, 1997.

22. Hobsbawm, Eric, *Historia del siglo XX*, Barcelona: Crítica Grijalbo, 1995.

23. Zermeño, Sergio, "State, Society, and Dependent Neoliberalism in México: The Case of the Chiapas Uprising", en Smith, William y Roberto P. Korzeniewicz (eds.), *Politics, Social Change, and Economic Restructuring in Latin America*, Miami: North-South Center Press, 1997.

cia del ajuste estructural la sociedad se ha 'desorganizado', debilitándose las bases del arreglo corporativo tradicionalmente imperante en ese país, desde que se consolidara el orden revolucionario a lo largo de la primera mitad del siglo. México mostraría así procesos de fragmentación, expresados tanto en la informalización general de la sociedad, lo que la pondría en una situación de relativa 'disponibilidad' política (un poco al estilo de la sociedad de masas argentina descrita por Germani en la primera mitad de este siglo), como también en la desarticulación espacial del país, dando lugar a dinámicas muy diferenciadas: un Norte articulado a la economía norteamericana y un Sur 'desenganchado' del dinamismo económico, que establece condiciones que permiten que se generen sucesos como los de Chiapas.

Zermeño explora así las relaciones entre los cambios económicos, sus consecuencias sociales y sus impactos sobre la reconfiguración de la dinámica política, que más en concreto en los últimos años ha erosionado la tradicional hegemonía del PRI. En un contexto muy distinto, como es el chileno, Alvaro Díaz²⁴ explora con el mismo espíritu, los cambios producidos a raíz de la revolución neoliberal iniciada por el gobierno militar en la década de los setenta. Díaz llama la atención sobre profundos cambios estructurales en Chile, que alteran la composición y características del mercado de trabajo, enfatizando la reducción del empleo asalariado, la extensión de la informalidad, el empleo precario y el establecimiento de nuevas formas de 'socialidad' alrededor de ellas. Díaz extrae a partir de esto interesantes implicancias para la implementación de las políticas sociales, particularmente las de combate a la pobreza. Según el autor, dadas las características del nuevo modelo, el problema de la pobreza no consiste más en la marginalidad, cosa más propia de décadas anteriores, y que se

24. Díaz, Alvaro, "New Developments in Economic and Social Restructuring in Latin America", en Smith, William y Roberto P. Korzeniewicz (eds.), *Politics, Social Change, and Economic Restructuring in Latin America*, Miami: North-South Center Press, 1997; "Ajuste estructural, transformaciones sociales y su impacto en los actores sociales. Los casos de México y Chile", en Bultmann, Ingo et al. (eds.), *¿Democracia sin movimiento social? Sindicatos, organizaciones vecinales y movimientos de mujeres en Chile y México*, Caracas: Nueva Sociedad, 1995, y *Restructuring and the New Working Classes in Chile. Trends in Waged Employment, Informality and Poverty, 1973-1990*, UNSRID Discussion Paper, 1993.

combatía con relativa eficacia con criterios de focalización de gasto sobre las poblaciones más necesitadas. El asunto ahora es que el nuevo modelo tiene como elemento constitutivo la precariedad del empleo, con lo que la pobreza no puede entenderse más como marginalidad. Las políticas sociales deben tener énfasis ahora, para ser eficaces, en fortalecer las capacidades populares en general (acceso a la educación, salud) y la posibilidad de ejercer los derechos ciudadanos (derechos asociativos y laborales). Estamos ante nuevas formas de 'socialidad', que reducen las capacidades de acción y expresión colectiva, por lo que también deben repensarse las formas de participación y acción ciudadana.

Con respecto a esto, encontramos propuestas de investigación interesantes, también referidas al caso chileno. Espinoza²⁵, por ejemplo, analiza las nuevas formas de 'socialidad' en los barrios populares en Santiago, como consecuencia de los procesos de modernización, urbanización y reforma estructural, dando cuenta de la progresiva descolocación de la identidad territorial que estuvo en la base de las grandes movilizaciones de los años ochenta y la cada vez mayor presencia de nuevas formas de 'socialidad', más difusas y complejas, analizables bajo el enfoque de las redes sociales antes que de las clases o movimientos sociales desde la perspectiva tourainiana de la identidad. Esta línea de investigación me parece sumamente promisoría, en la medida en que por su flexibilidad se ajusta mejor a relaciones sociales que combinan variablemente vecindad, parentesco, amistad, relaciones de clase, identidad étnica, y muchas otras dimensiones en la determinación de las identidades colectivas²⁵.

Estos cambios tienen importantes consecuencias políticas. A mi juicio, el principal es que no parece más viable el modelo 'mo-

25. Espinoza, Vicente, "Pobladores, participación social y ciudadanía: entre los pasajes y las anchas alamedas", en *Proposiciones*, No. 22, Santiago: Sur, agosto 1993.

26. Ver al respecto, Chalmers, Douglas *et al.* (eds.), *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*, Oxford: Oxford University Press, 1997; para el caso peruano, Panfichi explora la utilidad de esta perspectiva, en Panfichi, Aldo y Walter Twanama, "Networks and Identities Among Urban Poor in Lima, Perú", ponencia preparada para discusión en el XX Congreso Internacional del Latin American Studies Association, Guadalajara, México, 1997.

vimientista' de vinculación entre las esferas política y social, vigente en décadas pasadas. Entiendo aquí por 'movimientismo' a un tipo de vinculación entre sociedad y Estado, basado en la movilización de organizaciones, gremios y diversos grupos de interés, representativos de segmentos sociales amplios y significativos, que utiliza esa capacidad de acción colectiva (y el apoyo de actores políticos y otros agentes) para buscar obtener reconocimiento, recursos o servicios de parte del Estado. En los últimos años, los problemas involucrados en la acción colectiva se han agravado por efecto de los procesos de fragmentación e informalización, con lo que las organizaciones existentes tienden a asumir lógicas corporativas relativamente desvinculadas de los segmentos que supuestamente representan o, en todo caso, éstos ya no poseen la centralidad política y social de antes. Creo que falta realizar aún el estudio de los gremios, organizaciones sociales y grupos de interés en el país, así como de los cambios producidos en cuanto a su inserción social.

Para el caso argentino, Murillo²⁷ analiza de una manera muy interesante los cambios en el sindicalismo, desde las reformas impulsadas por el menemismo; y cómo el tradicionalmente fuerte movimiento sindical cambia su relación histórica con el justicialismo a partir de las reformas laborales, se debilita y cumple hoy un papel bastante distinto al que había desempeñado dentro de esquemas corporativos y sindicales. Murillo constata de manera muy interesante cómo, en la actualidad, el sindicalismo con mayores posibilidades de consolidación no es más el radical que se rige según la lógica del enfrentamiento, sino aquel que ha asumido el nuevo entorno signado por las leyes del mercado, y se plantea nuevas lógicas para beneficiar a sus agremiados: por medio de la compra de acciones de empresas privatizadas o la creación de administradoras de fondos de pensión y jubilación, por ejemplo.

En América Latina, y en nuestro país, está todavía por elaborarse un mapa de las nuevas identidades sociales, más allá del tradicional sistema de clases y estratos. Viejas clases se han debilitado y nuevas clases y sectores emergen, pero con características

27. Murillo, María Victoria, "La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem", en *Desarrollo Económico*, vol. 37, No. 147, Buenos Aires: IDES, octubre-diciembre 1997.

enteramente propias. A esto, hay que sumarle los efectos del cambio generacional. Estamos ante toda una nueva generación de jóvenes, cuya socialización política ha estado marcada exclusivamente por el fujimorismo y la cultura de la modernidad, el mercado y el individualismo. ¿Qué consecuencias tendrá eso a mediano plazo? ¿Qué relaciones se establecerán entre sociedad y política? ¿Qué formas de participación se perfilan?

Ahora bien, pese a que estamos asistiendo a cambios de larga duración que descolocan muchas de las discusiones, conflictos, proyectos, diagnósticos a los que hemos estado habituados desde hace varias décadas, y que se consolida un paradigma marcado por la centralidad de los mecanismos de mercado, ello ciertamente no implica 'el fin de la historia'. Así como durante el gran ciclo que cubre el período 1930-1990 hubo amplia discusión sobre alternativas de política, bajo los parámetros de un escenario signado por la centralidad estatal y la integración social de las masas emergentes del orden oligárquico en crisis, del mismo modo, creo que dentro del paradigma articulado en torno al mercado y la lógica de la competencia caben muchísimas diferencias y discusiones. No veo por qué constatar las nuevas situaciones implique necesariamente aceptar *la pensée unique* que denuncian algunos autores europeos²⁸. Sobre esto plantaremos algunos temas de debate en la sección siguiente.

III. El 'neoliberalismo', el 'consenso de Washington' y las alternativas de política

Un corolario posible de lo planteado en la sección anterior, en la que enfatiqué la profundidad e irreversibilidad de los cambios ocurridos, que constituyen un corte respecto del orden vigente durante los últimos cincuenta años, es que no tiene mayor sentido la discusión que opone Estado y mercado, o la negación **por principio** de los cambios ocurridos; ellos están aquí y para que-

28. Sobre esta discusión resulta muy interesante ver el debate entre las revistas *Le Monde Diplomatique* de París y el *Financial Times* de Londres, a propósito del tema de la globalización. Este debate tuvo lugar en mayo de 1997 y está disponible en la página web de *Le Monde Diplomatique*, <http://www.monde-diplomatique.fr>

darse, al margen de nuestras preferencias. Acabada ,la disputa entre los grandes principios de organización macro-social, característica del 'corto siglo XX' al que se refería Hobsbawm, no tiene mayor sentido la disputa en términos ideológicos. Como señala Lechner, no se trata de preferir al mercado como el mejor asignador de recursos sociales, sino simplemente de que en el contexto actual las economías no son viables si no logran ser competitivas, y esto le otorga centralidad a los mecanismos de mercado:

“La antinomia de Estado y mercado ha cedido lugar a la comprensión de que tanto el ‘modelo desarrollista’, centrado en el rol activo del Estado, como el ‘modelo neoliberal’ apoyándose en la dinámica del mercado deben ser analizados en relación al contexto social y no en función de discursos ideológicos. No es un asunto de ‘verdad’. Así como el significado de la intervención estatal no radica en alguna superioridad intrínseca del Estado sino en el problema de la integración social, así el significado del mercado no hay que buscarlo en los valores de la libertad e individualismo sino en los cambios del mercado mundial. El mérito del ‘modelo neoliberal’ consiste en proponer un ajuste estructural que responde a las nuevas tendencias de la economía capitalista como la globalización acelerada, flexibilización de los procesos productivos, independización de los circuitos monetarios y crediticios, incorporación de innovaciones tecnológicas. Debido a dicho proceso de globalización, nuestros países se condenarían al subdesarrollo si no se adaptan a los mercados mundiales. Pero sería una falacia identificar mercado con desarrollo”²⁹.

Este reconocimiento no implica pues la renuncia a explorar alternativas, sino todo lo contrario; precisamente, creo que sólo se puede pensar de manera útil en alternativas partiendo de la realidad existente. Creo que una de las formas de renuncia más cómodas a la búsqueda de alternativas es el atrincherarse en discursos normativos o ideológicos. El espacio vacío dejado por la vieja discusión ideológica empieza, a mi juicio, a ser cubierto por la discusión en torno a *policies* o en torno a *issues* concretos, quedando atrás la polémica por los grandes principios. Por ejemplo,

29. Lechner, Norbert, “El debate sobre Estado y mercado”, en *Nueva Sociedad*, No. 121, Caracas: Ed. Texto, setiembre-octubre 1992.

en la última campaña electoral, el debate político norteamericano giró en torno a las distintas propuestas de reforma del sistema de salud; el debate europeo se centra en torno al proceso de integración europeo y en torno a temas como el empleo, la migración, y las reformas en el sector salud y el sector educación. Es sobre la base de las propuestas realizadas en estos temas, que ha emergido en los últimos años la 'izquierda de centro' europea, que según Tony Blair no discute más sobre macroeconomía sino sobre políticas (*policies*) concretas³⁰. En este sentido, el debate nacional parece bastante retrasado, tanto por parte del gobierno como de la oposición: pese a la preocupación generalizada sobre temas como el empleo y el combate a la pobreza, no se da todavía un debate centrado en propuestas concretas sobre estos temas.

Ahora, al margen de si la afirmación de Blair sobre los términos del debate actual es correcta o no, a mi juicio, los parámetros dentro de los cuales este debate puede darse son muy amplios. Además, creo que el debate se empobrece mucho al oponer de manera simplista Estado y mercado, o 'populismo' y 'neoliberalismo', términos necesariamente entre comillas, ya que no tienen significados precisos: desgraciadamente solemos caer, demasiado a menudo, en la trampa de discutir sobre conceptos sin contenido. Al respecto, se considera al célebre 'consenso de Washington' y su 'decálogo' como una suerte de síntesis del modelo neoliberal, siguiendo una propuesta de John Williamson presentada en una conferencia de 1989.

Sin embargo, creo que el llamado 'consenso de Washington' ha devenido desgraciadamente en una suerte de construcción mítica, construida por muchos según sus propios prejuicios. En primer lugar, el propio Williamson y sus críticos se preguntan por la existencia de un consenso tal como lo describe, no quedando una respuesta clara. De otro lado, la reflexión propuesta por Williamson es mucho más balanceada, abierta y controvertida de lo que la mayoría de la discusión existente sobre el neoliberalismo sugiere. Por ejemplo, Williamson habla de la importancia de la disciplina fiscal, pero dice que ello no necesariamente implica

30. Ver el artículo de Tony Blair en *El País Digital*, publicado el 7 de abril de 1998. En *El País Digital*, ver también el debate sobre el futuro de la izquierda, disponible en <http://www.elpais.com.es>

equilibrio presupuestal (ello depende de las circunstancias y del carácter del gasto, pudiendo ser aconsejable un grado razonable de déficit); habla de la necesidad de priorizar el gasto público, reduciendo subsidios que distorsionan los precios relativos, pero a la vez habla de priorizar el gasto en infraestructura, educación, salud y el combate a la pobreza; habla de la importancia de la reforma tributaria, en función de lograr una estructura impositiva amplia y simple, pero discute la posibilidad de gravar el capital 'golondrino', dados sus posibles efectos desestabilizadores; habla de la preferencia por tasas de interés reales positivas determinadas por el mercado, pero advierte sobre el peligro de que se ubiquen demasiado altas y desincentiven la inversión productiva; dice que el tipo de cambio debería determinarse por el mercado y que debería servir para promover las exportaciones, pero a la vez señala la importancia del crecimiento de las exportaciones no tradicionales; habla de la liberalización del comercio exterior, pero también de la necesidad de una importante protección temporal para algunas industrias, y de la necesidad de procesos graduales en función de las circunstancias; habla de promover la inversión extranjera directa, pero critica que Estados Unidos esté en contra del nacionalismo económico cuando lo practican otros países aparte de él; habla de estimular las privatizaciones, siguiendo el criterio de que el sector privado es por lo general más eficiente que el sector público, pero Williamson señala que él cree personalmente que en algunos contextos ello no tiene que ser necesariamente así (señala como ejemplos, el transporte y el suministro de agua); finalmente, llama la atención sobre el hecho de que Estados Unidos no necesariamente practica lo que pregona, y pone como ejemplo a su enorme déficit fiscal. Más todavía, Williamson considera la posible eficacia de algunas medidas de carácter heterodoxo y cita el caso de México, en donde el combate a la inflación durante los años de De la Madrid combinó con relativo éxito la disciplina fiscal, el congelamiento de precios y un tipo de cambio fijo. Además, se pregunta si el proceso de estabilización asegura el crecimiento, y señala cómo la primera no necesariamente conduce al segundo.

En conclusión, el famoso 'consenso de Washington', quintaesencia del neoliberalismo, no es lo que parece: deja abiertos muchos márgenes para la acción política, si es que efectivamente se logran articular propuestas concretas. La ejecución de los pro-

gramas de ajuste y reforma estructural descansa mucho más, a mi juicio, en la capacidad política e institucional de los Estados y los gobiernos, antes que en la aplicación de recetas preconcebidas. Como decía Felipe González, en una entrevista reciente, sabemos que hay que controlar el déficit, pero eso no nos dice nada sobre cómo hacerlo, en qué se gasta o cómo se recauda, quizá una buena forma de resumir lo que pienso es decir que en el nivel político deberíamos pensar, investigar, reflexionar, juntando la esfera de las *policies* con la esfera de la *politics*. Se trata, de un lado, de darle sustancia empírica al análisis político, para contrarrestar una tendencia especulativa y normativa que suele distorsionar la comprensión de los fenómenos; y de otro lado, se trata de investigar la dinámica de estas *policies*, desde una óptica como la de la economía política, desde los aportes de la ciencia política y la sociología, analizando el componente del poder, las coaliciones e intereses en juego, y cómo la resultante surge de una interacción compleja de actores, yendo más allá de la simple descripción y de un análisis formal. Pienso que esta manera de pensar las cosas desentrampa muchos callejones sin salida de la discusión actual, y abre una interesantísima agenda de investigación.

En esta dirección, uno de los temas más importantes que aparece es, por ejemplo, el combate a la pobreza, la distribución de los costos del ajuste, la minimización de sus consecuencias sociales, los criterios de asignación presupuestal, y los intereses sociales y políticos en juego en la determinación de las políticas³¹. ¿Cómo entender las diferencias regionales en cuanto a políticas de combate a la pobreza? ¿Qué papel desempeñan el Estado, las organizaciones sociales, los partidos políticos, las ONG's y los organismos internacionales? ¿Cómo afrontar el combate a la pobreza de manera más eficaz? ¿Cómo llegar a los sectores más necesitados, pero políticamente menos significativos? ¿Qué efectos tienen estas políticas sobre la legitimidad de los gobiernos? ¿Cómo

31. Sobre esto, ver Handelman, Howard y Werner Baer (eds.), *Paying the Costs of Austerify in Latin America*, Boulder: Westview Press, 1989; Lustig, Nora (ed.), *Coping with Austerify. Poverty and Inequality in Latin America*, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1995; para el caso peruano en perspectiva comparada, ver Graham, Carol, *Safety Nets, Politics, and the Poor. Transitions to Market Economies*, Washington D.C.: The Brookings Institution 1994, entre muchos otros.

afectan los ciclos electorales a estas políticas y qué consecuencias tienen sobre su eficacia?, son algunas de las muchas preguntas a responder. Basta pensar en las enormes diferencias regionales en cuanto a medidas de combate a la pobreza en países como México, Chile, Argentina, Bolivia o Perú, para darnos cuenta que dentro de los parámetros del 'neoliberalismo' hay enormes diferencias con respecto a las *policies* concretas, resultado de diferencias políticas, con muy significativos efectos sobre la sociedad y la dinámica de nuestras democracias.

En lo que toca a una agenda de investigación para nuestro país, estamos otra vez ante un territorio prácticamente inexplorado en los términos sugeridos. Algunos trabajos interesantes intentan relacionar las reformas neoliberales, los cambios en el Estado, los cambios en la dinámica política, y las características del régimen en general y del fujimorismo en particular. Ver, por ejemplo, el trabajo de Kay³², en donde se analizan los cambios ocurridos en el Estado desde 1990, cómo paradójicamente éste se ha fortalecido con relación a la crisis fiscal de años anteriores, lo que permite una curiosa coexistencia entre neoliberalismo en lo económico y neopopulismo en la esfera política³³.

Estudiar la reconstitución del Estado durante los años noventa y su impacto sobre la sociedad y la política, lleva a un análisis de las políticas públicas y de las formas de legitimidad que construyen. En este sentido, ha sido resaltado con justicia el rol de instituciones como el Foncodes y cómo han cumplido un papel legitimizador para el fujimorismo en el periodo 1993-1995. Hay investigaciones que estudian desde una óptica política el desempeño de algunos programas estatales, enriqueciendo lo que podría ser sólo un enfoque convencional de políticas públicas y dándole sustancia empírica al análisis político³⁴. De otro lado, encontramos

32. Kay, Bruce, "Fujipopulism and the Liberal State in Perú, 1990-1995", ponencia preparada para presentar al Encuentro del Latin American Studies Association, Washington D.C., 28-30 septiembre 1995.

33. Sobre el tema general de las relaciones entre neoliberalismo y neopopulismo, ver Weyland, Kurt, "Neo-populism and Neo-liberalism in Latin America: Unexpected Affinities", en *Studies in Comparative International Development*, 1996.

34. Ver al respecto, Arce, Moisés, "¿Qué tan eficiente es la política social del FONCODES?", en *Pretextos*, No. 9, Lima: Deseo, 1996; Balbi, Carmen

también investigaciones interesantes que analizan las relaciones entre Estado y empresarios, entre las políticas económicas ejecutadas desde 1990 y los acomodos realizados por las cúpulas empresariales y los grupos de poder, así como las relaciones entre la dinámica del proceso de reestructuración económica y sus efectos sobre las instituciones políticas³⁵.

Estas cuestiones nos ayudan a entender la curiosa legitimidad y las bases sociales de sustentación del gobierno actual, que hace converger a parte de los sectores populares no organizados y a los grupos de poder más importantes del país, pese a la insatisfacción de los sectores empresariales relegados en la reestructuración en curso y a la abierta oposición de algunos gremios populares; nos ayudan a entender también por qué la censura a acciones políticas del gobierno en amplios sectores no se traduce necesariamente en una erosión de su legitimidad, o en un avance de las fuerzas opositoras.

Hace falta mucha investigación sobre las políticas sociales del gobierno y sus efectos políticos sobre la legitimación del régimen, sobre las nuevas formas de relación entre sociedad y Estado que se configuran, sobre los nuevos alcances y sentidos de la participación ciudadana, entre otras cosas. Se habla mucho últimamente de la centralidad del Ministerio de la Presidencia en el gasto social del gobierno, pero no hay trabajos que analicen en su dimensión política a programas como la Cofopri (Comisión para la Formalización de la Propiedad Informal) y cómo afectan la dinámica participativa de los barrios en los que actúa; lo mismo puede decirse de la acción de las muchas agencias estatales ubicadas en la línea

Rosa, "Le fujimorisme: délégation sous surveillance et citoyenneté", en *Problèmes d'Amérique Latine*, No. 25, París: abril-junio 1997; Seddon, Jessica, "Puzzling Participation: A New Authoritarianism in Perú", B.A. Thesis, Boston, Harvard University, 1997.

35. Ver Campodónico, Humberto, Manuel Castillo y Andrés Quispe, *De poder a poder. Grupos de poder, gremios empresariales y política macroeconómica*, Lima: Deseo, 1993; Castillo, Manuel y Andrés Quispe, *Reforma estructural y reconversión empresarial: conflictos y desafíos*, Lima: Deseo, 1996 y *El Estado post-ajuste. institucionalidad, Estado, actores y conflictos empresariales*, Lima: Deseo, 1997; Cotler, Julio, *Los empresarios y las reformas económicas en el Perú*, Documento de Trabajo No. 91, Lima: IEP, 1998.

social³⁶. En algunos análisis, se tiende a enfatizar los aspectos 'clientelares' de la relación entre sociedad y Estado á partir de dichos programas, pero las cosas son más complejas.

En suma, para acabar esta parte, quiero resaltar la idea de que hay muchísimo que investigar sobre temas que permitan pensar en alternativas de política a mediano plazo, y alentar el debate sobre *issues* y la construcción de propuestas sobre los temas de mayor preocupación ciudadana. Pese entonces a que los parámetros más gruesos del modelo de acción política sean relativamente inamovibles desde la voluntad de los actores nacionales, hay mucho espacio para cambios de orientación, que pueden marcar diferencias sustanciales. Estas diferencias podrían ser estudiadas mejor desde un ángulo comparativo, algo desgraciadamente ausente en nuestras ciencias sociales. La comparación entre diversas políticas específicas en distintos casos, puede mostrar precisamente la gran variedad de caminos, aun dentro de la centralidad del mercado como asignador de recursos³⁷.

El análisis de las diferencias en cuanto a las políticas públicas y su dimensión política en la actualidad, no excluye por supuesto la reflexión sobre sus límites, contradicciones y posibilidad de superación. Precisamente sobre esto se ocupa parte de la literatura reciente, que habla del 'agotamiento' del proceso actual de reformas, y de la necesidad de pasar a una etapa de reconstrucción

36. Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa), Cooperación Popular (Coopop), Comisión de Promoción de la Pequeña y Mediana Empresa (Prompyme), etc.

37. Así como una de las discusiones actuales más interesantes es la diferencia entre **capitalismos** en el ámbito mundial (el norteamericano, el europeo, el asiático), lo mismo puede decirse de las enormes diferencias entre los distintos 'neoliberalismos' y entre los programas de ajuste: por ejemplo, el peruano y el brasileño del **real**, que descansa mucho más en mecanismos de concertación que en la sorpresa y la imposición, más propia de nuestro modelo. Sobre las enormes diferencias entre los capitalismos mencionados, ver Hollingsworth, Rogers, Philippe Schmitter y Wolfgang Streeck (eds.), *Governing Capitalist Economies. Performance and Control of Economic Sectors*, Oxford: Oxford University Press., 1994; y Stallings, Barbara y Wolfgang Streeck, "Capitalisms in conflict? The United States, Europe and Japan in the Post-Cold War World", en Stallings, Barbara (ed.), *Global Change, Regional Response. The New International Context of Development*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

institucional y de las capacidades de intervención estatales. Así, encontramos los trabajos de Moisés Naím³⁸, reseñados bien por Guerra García³⁹. Pero también se ubican, en una vena similar, las recientes propuestas ‘social-demócratas’ de Bresser, Maravall y Przeworski⁴⁰ y la propuesta de una ‘democracia sustentable’⁴¹. Hasta podría afirmarse que dentro de la ortodoxia y del *mainstream* del ámbito de la economía política, el tema de la importancia del Estado y de la consolidación institucional empiezan a ser de sentido común⁴². Acaso una confirmación de esto sean algunas declaraciones firmadas por los Presidentes latinoamericanos en la reciente Segunda Cumbre de las Américas, que llaman a impulsar una ‘segunda etapa’ en el proceso de reformas.

Ahora bien, desde un ángulo político, esta literatura tan interesante tiene algunas insuficiencias que quiero resaltar. La principal tiene que ver con el hecho de que no se analiza cómo lograr ese objetivo en concreto, a partir de la experiencia actual de nuestros países. Sin este análisis, queda simplemente como la expresión de un deseo: una vez más, el aspecto normativo termina primando sobre el ‘positivo’. Sobre esto trata la sección siguiente.

38. Naím, Moisés, “Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina”, en *Este País*, vol. XII, No. 45, México D.F.: diciembre 1994 y “Latin America: the Second Stage of Reform”, en *Journal of Democracy*, vol. 5, No. 4, Washington D.C.: John Hopkins University Press, octubre 1994.

39. Guerra García, Gustavo, “La dimensión política del ajuste económico en el Perú”, artículo presentado en esta edición, pp. 185 - 239.

40. Bresser, Luiz Carlos, José María Maravall y Adam Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies. A Social-Democratic Approach*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

41. Przeworski, Adam (ed.), *Sustainable Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

42. Ver, por ejemplo, las lecciones que deja el análisis de la experiencia de desarrollo del Sudeste asiático. Consultar los trabajos de Stiglitz, Joseph, “Algunas enseñanzas del milagro del Este asiático”, en *Desarrollo Económico*, vol. 37, No. 147, Buenos Aires: IDES, octubre-diciembre 1997, nada menos que vicepresidente del Banco Mundial. Un trabajo muy interesante sobre los cambios de evaluación del Banco Mundial sobre el papel del Estado a partir de la experiencia del Japón, puede verse en Wade, Robert, “Japón, el Banco Mundial, y el arte del mantenimiento del paradigma: ‘El milagro del Este Asiático’ en perspectiva política”, en *Desarrollo Económico*, vol. 37, No. 147, Buenos Aires: IDES, octubre-diciembre 1997.

¿Cómo construir una coalición política o una convergencia de intereses capaz de dar aliento a los cambios involucrados en la 'nueva generación' de reformas? ¿Cómo remover a la coalición actual y dar paso a otra que aliente los cambios? Si es cierto que profundizar el modelo puede 'requerir' institucionalizarlo, ello puede entrar en conflicto con una asociación de intereses establecida por los gobiernos actuales y los intereses beneficiados por las reformas, tal como se han venido dando hasta el momento, privilegiándose relaciones 'clientelares' y particularistas⁴³. Según Naím, la 'segunda etapa' requiere pasar de un manejo centralizado, aislado, decretista, a un manejo concertado, que involucra a los partidos, a las instituciones, a la sociedad civil, a los sindicatos (...) ¿cómo se pasa de la primera a la segunda etapa? ¿Cómo pierden protagonismo unos y lo ganan otros?

IV. La reforma y las coaliciones políticas.

La 'sustentabilidad' económica y política del modelo: perspectivas

Parte de los desarrollos propios del enfoque de la economía política es el análisis de las coaliciones sociales: el paso de un orden de cosas a otro requiere de, y consiste en, un cambio en la coalición en el poder, como resulta claro del estudio de las reformas ocurridas entre los años ochenta y noventa. Sabemos que no es nada fácil el paso de un orden a otro, dada la resistencia de los grupos privilegiados con el *statu quo* y dada la dificultad de construir una coalición alternativa con base en un escenario futuro de resultados inciertos. El paso de un modelo a otro fue posible en su momento por el extremo grado de crisis y desarreglo al que se llegó, de modo que resultaba relativamente clara la inviabilidad

43. Ver Schamis, Héctor, *The Politics of Economic Reform: Distributional Coalitions and Policy Change in Latin America*, Working Paper No. 250, University of Notre Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies, 1998, quien analiza el peso de los intereses rentísticos en el contexto de las reformas estructurales de orientación liberal, aspecto soslayado por la teoría. Supuestamente, los intereses rentísticos prosperan bajo esquemas de intervención; Schamis muestra cómo lo hacen también bajo esquemas de 'desregulación'.

del orden Estado-céntrico y la necesidad de la implementación de las medidas de ajuste, pero aún así, si recordamos, tanto Menem en Argentina como Fujimori en Perú, tuvieron que ganar la presidencia con plataformas heterodoxas⁴⁴. En todo caso, no deja de ser cierto que el extremo desarreglo permitió una relativa autonomía de los Ejecutivos en esos países y un avance más rápido de las reformas, cosa que no se produjo en casos ‘intermedios’, en los que la crisis no llegó a ser tan dramática (por ejemplo, en Ecuador o en Venezuela). Los sustancialmente menores niveles de inflación de esos casos ayuda a entender las diferencias⁴⁵.

Perú tiene particularidades en el contexto regional que ayudan a entender la especial configuración de los intereses actualmente en el poder, cuyo análisis es necesario como paso previo antes de pensar en su posible superación. El ajuste en Perú tiene, a mi juicio, como característica central el hecho de que los cambios estructurales hayan sido encabezados exitosamente por un *outsider*, quien para hacerse de poder debió enfrentarse al sistema de partidos en conjunto (al tener muy difícil la posibilidad de alianzas en el Congreso 1990-92) y quien además tenía fuertes estímulos para romper con el orden institucional. La debilidad del fujimorismo (recordemos que Fujimori llegó casi por accidente a la

44. Sobre el cambio de modelo y los problemas de responsabilidad (*accountability*) política en el contexto de reformas económicas, ver Przeworski, Adam y Susan Stokes, “Citizen Information and Government accountability: What must Citizens know to Control Government?”, versión corregida de la ponencia presentada en el encuentro Anual de 1995 del American Political Science Association, Chicago, 1996; y Stokes, Susan, “Are Parties What’s Wrong With Democracy in Latin America?”, ponencia presentada en el XX Congreso Internacional del *Latin American Studies Association*, Guadalajara, México, 1997; “Democratic Accountability and Policy Change. Economic Policy in Fujimori’s Perú”, en *Comparative Politics*, vol. 29, No. 2, Nueva York: enero 1997; y *Accountability and Policy Switches in Latin America’s Democracies*, Documento de discusión, 1996.

45. Sobre el cambio de modelo y las condiciones que lo hacen posible, ver Weyland, Kurt, “Risk Taking in Latin American Economic Restructuring: Lessons From Prospect Theory”, en *International Studies Quarterly*, No. 40, 1996; sobre la naturaleza de la crisis y sus efectos sobre el régimen político, ver Roberts, Kenneth M., “Structural Adjustment and the Adaptation or Breakdown of Party Systems: A Comparison of Chile, Argentina, Perú and Venezuela”, ponencia presentada en el XX Congreso Internacional del *Latin American Studies Association*, Guadalajara, México, 1997.

presidencia) lo hizo ampararse desde un inicio en la fortaleza de los poderes estructurales y *de facto*, con lo que la posterior consolidación del Presidente (en materia económica y en cuanto a la lucha antisubversiva) consolidó también la excesiva presencia de esos poderes en la determinación del rumbo político del gobierno. El hecho de que un líder con estos incentivos y características haya tenido éxito en encabezar los cambios estructurales, explica las características de funcionamiento del régimen, signado por un autoritarismo plebiscitario, y que sólo en Perú se haya destruido el sistema de partidos, y con él las bases que ayudan a la constitución de un régimen democrático. Dificilmente puede haber democracia sin competencia, sin opciones, que son los verdaderos límites al poder⁴⁶.

A partir de estos elementos se abren muchas pistas de investigación, referidas a la naturaleza de la coalición de intereses que sustenta el fujimorismo: ¿cuál es el grado de autonomía y compromiso del Ejecutivo respecto de los distintos actores? ¿Cómo influye esto sobre la determinación de las políticas a seguir? ¿Cuál es el peso de los organismos internacionales, de las cúpulas empresariales y otros actores, y cómo se expresa en políticas macro y en políticas sectoriales? ¿Qué tan consistente es esta convergencia de intereses? Tenemos en la actualidad impresiones muy generales sobre estas cuestiones; fórmulas como 'gobierno cívico-militar', 'régimen neoliberal', 'autoritarismo plebiscitario', que resultan a mi juicio claramente insuficientes.

Las perspectivas de que se produzcan cambios radicales aparecen débiles en el país, dado que la configuración de intereses en el poder descrita, se muestra relativamente sólida, pese a la indudable existencia de conflictos y a un creciente descontento que permite el avance de las fuerzas de oposición. Tampoco es previsible un escenario de crisis desencadenado por factores externos,

46. Ver sobre el punto Tanaka, Martín, *Los espejos y espejismos de la democracia y el colapso de un sistema de partidos. Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*, Tesis para optar el grado de Doctor en Ciencias Sociales, FLACSO sede México, 1997. El otro caso de descomposición del sistema de partidos es Venezuela, pero en ese caso las cosas no son, a mi juicio, tan extremas como en Perú. Ver Roberts, Kenneth M., *op. cit.*, donde se comparan los destinos de los sistemas de partidos en Perú y Venezuela, en relación con los procesos de ajuste.

que lleve a cambios de fondo, aunque ciertamente este es un punto interesante de discusión. Según Efraín Gonzales⁴⁷, el modelo actualmente en implementación es inviable, estaría 'bloqueado' por varias razones: por sus desequilibrios macroeconómicos (en cuanto al sector externo y sector fiscal), por los efectos negativos para el crecimiento de algunos niveles de equilibrio en precios clave (como la tasa de interés, el tipo de cambio, los salarios y los precios de los servicios), por el peso de la deuda externa, por la dificultad para utilizar los fondos de la privatización (dado su posible efecto inflacionario y sobre el tipo de cambio), por la desarticulación entre el crecimiento del producto y los ingresos y el empleo, por los niveles de inequidad, y por el estancamiento del proceso de reforma del Estado, vinculado a las características políticas del régimen.

Creo que Gonzales tiene razón, pero sólo si tomamos su propuesta como el diagnóstico de una inviabilidad del modelo, tal como está a mediano o largo plazo, y si lo tomamos como el diagnóstico de debilidades y tensiones, antes que como la profecía de su colapso inminente e inevitable. Es interesante contrastar el texto de Gonzales con el provocador trabajo de Schuldt⁴⁸, quien por el contrario sostiene la estabilidad del modelo en curso, tanto en sus aspectos económicos como políticos. Lo primero básicamente por las perspectivas de la expansión de las exportaciones y por la afluencia de capitales; y lo segundo, asociado a temas discutidos en este texto, por la desarticulación social y la debilidad de los movimientos sociales, por la debilidad general y escasa capacidad de acción colectiva y expresión política de los sectores perjudicados por el modelo. Se trata de un modelo altamente excluyente, socialmente explosivo, pero paradójicamente viable, al menos en el corto y mediano plazo. De allí que los conflictos en la coalición en el poder, no llegan a ser tan graves como para asistir a un desapego abierto y a la búsqueda de alternativas.

47. Gonzales de Olarte, Efraín, *Economía política del ajuste estructural en el Perú, 1990-1996. Posibilidades y limitaciones*, Documento de discusión, Lima: 1997.

48. Schuldt, Jürgen, "Economía política de la transición. Hacia una nueva modalidad de acumulación en el Perú, 1990-2000: perspectivas y alternativas", en Gonzales de Olarte, Efraín (ed.), *Ajuste estructural en el Perú: modelo económico, empleo y descentralización*, Lima: IEP-Concytec, 1997.

Esto que señalo no ayuda sólo a la comprensión, de la conducta política de los poderes estructurales, sino también a la de los sectores populares. El modelo tiene margen para manejar sus consecuencias sociales en términos de inequidad, por medio de un hábil 'neopopulismo', tal como ha sido descrito por muchos. Se habla, y sin duda con razón, de los efectos socialmente perniciosos del modelo; sin embargo, no deja de llamar la atención el hecho de que el respaldo a Fujimori en los últimos años sea más sólido en los estratos C y D de las encuestas de opinión, lo que muestra un panorama más complejo y que requiere también de investigación: ¿cómo es posible esa combinación? ¿Cuál es la lógica que explica el respaldo social y político y los resultados distributivos? Como sea, la temática de la 'ausencia de chorreo' del modelo económico es ciertamente más compleja, y su análisis a mi juicio debe considerar dos aspectos. El primero es que si bien es cierto que el Estado ha reducido en términos relativos el gasto social y su presencia en general, tenemos de otro lado que el primero sí ha aumentado sustancialmente en términos absolutos con respecto a años anteriores, permitiendo en la práctica una mayor presencia en las comunidades, y eso es lo que finalmente cuenta en términos políticos.

Lo segundo es que no debemos olvidar que de una mala situación social no se deduce en absoluto, de manera necesaria, la rebelión contra el orden establecido, como lo ha resaltado la literatura sobre los problemas envueltos en la acción colectiva. En esta línea de análisis, la acción colectiva no surge directamente de las necesidades de los grupos involucrados, sino ante todo de la disposición de recursos organizativos y del apoyo de agentes externos: dada la debilidad de los gremios en general y dada la debilidad de los partidos políticos, grupos de apoyo por excelencia, las posibilidades de un ciclo de respuesta social como el ocurrido en décadas anteriores parece muy poco probable⁴⁹.

49. Ver al respecto, Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups* (1965), Harvard: Harvard University Press, 1971, el clásico para este tipo de planteamientos. Versiones recientes de la teoría sobre los movimientos sociales, pueden verse en Foweraker, Joe, *Theorizing Social Movements*, London: Pluto Press, 1995; Jenkins, Craig y Bert Klandermans (eds.), *The Politics of Social Protest. Comparative Perspectives on States and Social Movements*, University of Minnesota Press: 1995; Kriesi,

Por esta razón es que desconfiamos de la apelación a un 'mayor protagonismo' de la 'sociedad civil', que permita la 'profundización' de la democracia como remedio a los problemas políticos actuales. Uno de los efectos de la reestructuración ocurrida es, por el contrario, una mayor autonomía de las decisiones en el Estado y en el ámbito político, y una autonomía con respecto a la sociedad. La dinámica política, acabada la etapa 'movimientista' a la que hemos hecho referencia, se ha vuelto más que nunca centrada alrededor del Estado, paradójicamente, a diferencia del orden anterior, en el que no había una clara distinción entre las esferas estatal y social.

¿Cómo llegar entonces a la agenda de la 'segunda generación' de reformas estructurales? Creo que la respuesta es eminentemente política y ella sólo puede venir de los actores partidarios, pasando casi necesariamente por el cambio en el poder de los elencos gobernantes vigentes hasta el momento. Parece haber pasado ya el momento de los líderes estabilizadores. Y creo que el ciclo de elecciones por el que atravesará la región en los próximos dos años, permite abrigar esperanzas de que efectivamente la 'ola' neoliberal y el ciclo de líderes estabilizadores quedará atrás, para dar paso a una suerte de giro 'social-demócrata', al menos en algunos casos. En Argentina, para la elección presidencial del próximo año, la "Alianza por el trabajo, la justicia y la educación" aparece como favorita en las encuestas de intención de voto. En Chile, con elección presidencial también en 1999, la posibilidad de un candidato socialista por la 'Concertación' permite imaginar un mayor énfasis en cuestiones sociales; en México, con elección presidencial el año 2000, no sólo es probable que el PRI pierda el control del gobierno, sino que además lo pierda ante un gobierno de izquierda; sin ir más lejos, la posible reelección de Cardoso este año puede implicar también un giro hacia la izquierda y un perfilamiento más claro de posiciones de centro-izquierda.

Ciertamente, es imposible prever el futuro de la región de los próximos años, pero creo que no es exagerado cuando menos

Hanspeter *et al.* (eds.), *New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis*, London: University College London Press, 1995; McAdam, Doug *et al.* (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

señalar presiones hacia una dirección que tenga como ejes la distribución de los beneficios de la estabilización y el crecimiento, y la consolidación de las instituciones democráticas. En este contexto, el panorama peruano ciertamente aparece más sombrío. En todas las democracias liberales, un elemento fundamental que conduce al cambio es el pluralismo y la alternancia en el poder; siendo el voto la última capacidad del ciudadano para censurar un gobierno. Sin embargo, en Perú tenemos un escenario curioso, signado por una creciente insatisfacción u oposición social al gobierno, pero que no tiene correlato claro en el crecimiento de una oposición política. Esperemos que en un futuro próximo, Perú deje de ser el caso excepcional por su extrema precariedad institucional y, cuando menos, se ponga a tono con las tendencias regionales.

Bibliografía

- Arce, Moisés, “¿Qué tan eficiente es la política social del FONCODES?”, en *Pretextos*, No. 9, Lima: Deseo, 1996.
- Alt, James y Kenneth Shepsle (eds.), *Perspectiues on Positiue Poititcal Economy* (1990), Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Armijo, Leslie, Thomas Biersteker y Abraham Lowenthal, “The Problems of Simultaneous Transitions”, en *Journal of Democracy*, vol. 5, No. 4, Washington D.C.: Johns Hopkins University Press, 1994.
- Balbi, Carmen Rosa, “Le fujimorisme: délégation sous surveillance et citoyenneté”, en *Problèmes d'Amérique Latine*, No. 25, Paris: abril-junio 1997.
- Bates, Robert, “Macropolitical Economy in the Field of Development”, en Alt, James y Kenneth Shepsle (eds.), *Perspectiues on Positiue Poititcal Economy* (1990), Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Bates, Robert y Anne Krueger (eds.), *Poititcal and Economic Interactions in Economic Policy Reform. Euidence From Eight Countries*, Oxford: Blackwell Publishers, 1993.
- Bresser Luiz Carlos, José María Maravall y Adam Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies. A Social-Democratic Approach*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- Bultmann, Ingo et al. (eds.), *¿Democracia sin movimiento social? Sindicatos, organizaciones uecinales y movimientos de mujeres en Chile y México*, Caracas: Nueva Sociedad, 1995.
- Campodónico, Humberto, Manuel Castillo y Andrés Quispe, *De poder a poder. Grupos de poder, gremios empresariales y política macroeconómica*, Lima: Deseo, 1993.
- Castillo, Manuel y Andrés Quispe, *El Estado post-ajuste. Institucionalidad, Estado, actores y conflictos empresariales*, Lima: Deseo, 1997.
- Castillo, Manuel y Andrés Quispe, *Reforma estructural y reconuersion empresarial: conflictos y desafíos*, Lima: Deseo, 1996.
- Cavarozzi, Marcelo, *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Rosario: Homo Sapiens eds., 1996.
- Cohén, Youssef, *Radicáis, Reformers and Reactionaries. The Prisoner's Dilemma and the Collapse of Democracy in Latin America*, Chicago: The University of Chicago Press, 1994.
- Conaghan, Catherine M. y James M. Malloy, *Unsettling Statecraft. Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1994.

- Conaghan, Catherine M., James M. Malloy y Luis A. Abugattás, "Business and the 'boys': The politics of neoliberalism in the Central Andes", en *Latin American Research Review*, vol. XXV, No. 2, University of New México: Latin American Studies Association, 1990.
- Cotler, Julio, *Los empresarios y las reformas económicas en el Perú*, Documento de Trabajo No. 91, Lima: Instituto de Estudios Peruanos-IEP, 1998.
- CRITICAL REVIEW, *Special Issue*, "Rational Choice Theory and Politics", vol. 9, No. 1-2, Winter-Spring, 1995.
- Chalmers, Douglas et al. (eds.), *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*, Oxford: Oxford University Press, 1997.
- Díaz, Alvaro, "New Developments in Economic and Social Restructuring in Latin America", en Smith, William y Roberto P. Korzeniewicz (eds.), *Politics, Social Change, and Economic Restructuring in Latin America*, Miami: North-South Center Press, 1997.
- Díaz, Alvaro, "Ajuste estructural, transformaciones sociales y su impacto en los actores sociales. Los casos de México y Chile", en Bultmann, Ingo et al. (eds.), *¿Democracia sin movimiento social? Sindicatos, organizaciones vecinales y movimientos de mujeres en Chile y México*, Caracas: Nueva Sociedad, 1995.
- Díaz, Alvaro, *Restructuring and the New Working Classes in Chile. Trends in Waged Employment, Informality and Poverty, 1973-1990*, UNSRID Discussion Paper, 1993.
- Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards (eds.), *Reforma, recuperación y crecimiento. América Latina y Medio Oriente*, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1996.
- Durand, Francisco, "State Institutional Development: Assessing the Success of the Peruvian Tax Reform", ponencia presentada en el XX Congreso Internacional del Latin American Studies Association, Guadalajara, México, 1997.
- Edwards, Sebastian, *Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope*, Washington, D.C.: World Bank, Oxford University Press, 1995.
- Elster, Jon, *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- Espinoza, Vicente, "Pobladores, participación social y ciudadanía: entre los pasajes y las anchas alamedas", en *Proposiciones*, No. 22, Santiago: Sur, agosto 1993.
- Foweraker, Joe, *Theorizing Social Movements*, London: Pluto Press, 1995.

- Geddes, Barbara, "Uses and Limitations of Rational Choice", en Smith, Peter (ed.), *Latin America in Comparative Perspective. New Approaches to Methods and Analysis*, Boulder: Westview Press, 1995.
- Gonzales de Olarte, Efraín, *Economía política del ajuste estructural en el Perú, 1990-1996. Posibilidades y limitaciones*, Documento de discusión, Lima: 1997.
- Gonzales de Olarte, Efraín, "Pérou: le blocage des réformes économiques néolibérales", en *Problèmes d'Amérique Latine*, No. 25, París: abril-junio, 1997.
- Gonzales de Olarte, Efraín (ed.), *Ajuste estructural en el Perú: modelo económico, empleo y descentralización*, Lima: IEP-Concytec, 1997.
- Gonzales de Olarte, Efraín (ed.), *The Peruvian Economy and Structural Adjustment: Past, Present and Future*, University of Miami: North-South Center Press, 1996.
- Gonzales de Olarte, Efraín y Lilian Samamé, *El péndulo peruano. Políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo, 1963-1990*, Lima: IEP, 1991.
- González, Carmen, "Transición, democracia y mercado en Europa del Este. Introducción", en *Zona Abierta*, No. 72/73, Madrid: 1995.
- González, Carmen, "Algunos efectos políticos y teóricos de la crisis del bloque comunista y de su peculiar transición a la democracia", en *Zona Abierta*, No. 72/73, Madrid: 1995.
- Graham, Carol, *Safety Nets, Politics, and the Poor. Transitions to Market Economies*, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1994.
- Grindle, Merilee y John Thomas, *Public Choices and Policy Change. The Political Economy of Reform in Developing Countries*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1991.
- Guerra García, Gustavo, *La dimensión política del ajuste económico en el Perú*, Documento de discusión, Lima: IEP, 1998.
- Haggard, Stephan y Robert Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1995.
- Haggard, Stephan y Robert Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1992.
- Haggard, Stephan y Steven Webb (eds.), *Voting for Reform. Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*, Oxford: Oxford University Press, 1994.

- Hall, Peter y Rosemary Taylor, "Political Science and the Four New Institutionalisms", ponencia preparada para la Presentación del Encuentro Anual del American Political Science Association, Nueva York, 1994.
- Handelman, Howard y Werner Baer (eds.), *Paying the Costs of Austerity in Latin America*, Boulder: Westview Press, 1989.
- Hobsbawm, Eric, *Historia del siglo XX*, Barcelona: Crítica Grijalbo, 1995.
- Hollingsworth, Rogers, Philippe Schmitter y Wolfgang Streeck (eds.), *Governing Capitalist Economies. Performance and Control of Economic Sectors*, Oxford: Oxford University Press, 1994.
- Iguíñiz, Javier, Rosario Basay y Mónica Rubio, *Los ajustes. Perú 1975-1992*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1993.
- Jefferson, Ronald, "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism", en Powell, Walter y Paul DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- Jenkins, Craig y Bert Klandermans (eds.), *The Politics of Social Protest. Comparative Perspectives on States and Social Movements*, University of Minnesota Press, 1995.
- Journal of Democracy*, "Economic Reform and Democracy", vol. 5, No. 4, Washington D.C.: Johns Hopkins University Press, octubre 1994.
- Kato, Junko, "Review Article: Institutions and Rationality in Politics-Three Varieties of Neo-Institutionalists", en *British Journal of Political Science*, No. 26, 1996.
- Kay, Bruce, "Fujipopulism and the Liberal State in Perú, 1990-1995", ponencia presentada para discusión en el Encuentro del Latin American Studies Association, Washington D.C., 28-30 septiembre 1995.
- Kriesi, Hanspeter, Ruud Koopmas, Jan W. Duyvendak y Marco Giugni, *New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis*, London: University College London Press, 1995.
- Lechner, Norbert, "El debate sobre Estado y mercado", en *Nueva Sociedad*, No. 121, Caracas: Ed. Texto, setiembre-octubre 1992.
- Lijphart, Arendt y Carlos Waisman (eds.), *Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America*, Boulder, Co.: Westview Press, 1996.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, vol. 1 y 2, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

- Lustig, Nora (ed.), *Coping With Austerity. Poverty and Inequality in Latin America*, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1995.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (eds.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, California: Stanford University Press, 1995.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart, "Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica", en *Desarrollo Económico*, vol. 34, No. 135, Buenos Aires: IDES, octubre-diciembre 1994.
- March, James y Johan Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Nueva York: The Free Press, 1989.
- McAdam, Doug, John McCarthy y Mayer Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Murillo, María Victoria, "La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem", en *Desarrollo Económico*, vol. 37, No. 147, Buenos Aires: IDES, octubre-diciembre, 1997.
- Naím, Moisés, "Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina", en *Este País*, vol. XII, No. 45, México D.F.: diciembre 1994.
- Naím, Moisés, "Latin America: the Second Stage of Reform", en *Journal of Democracy*, vol. 5, No. 4, Washington D.C.: Johns Hopkins University Press, octubre 1994.
- Nelson, Joan (ed.), *Crisis económica y políticas de ajuste* (1990), Santa Fe de Bogotá: Ed. Norma, 1994.
- Nelson, Joan (ed.), *A Precarious Balance. Democracy and Economic Reforms in Latin America*, vol. II, San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 1994.
- Nelson, Joan et al., *Intricate Links: Democratization and Market Reforms in Latin America and Eastern Europe*, New Brunswick: Transaction Publishers, 1994.
- Nelson, Joan et al., "The politics of economic transformation. Is third world experience relevant to Eastern Europe?", en *World Politics*, vol. 45, No. 3, abril 1993.
- Nelson, Joan et al., *Coaliciones frágiles. La política del ajuste económico* (1989), México D.F.: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1991.

- North, Douglass, *institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Olson, Mancur, *The Logic of CoUectiue Action. Public Goods and the Theory of Groups* (1965), Harvard: Harvard University Press, 1971.
- Ordeshook, Peter, *A Poititcal Theory Primer*, Nueva York: Routledge, 1992.
- Panfichi, Aldo y Walter Twanama, "Networks and Identities Among Urban Poor in Lima, Perú", ponencia presentada para discusión al XX Congreso Internacional del Latin American Studies Association. Guadalajara, México, 1997.
- Petras, James y Steve Vieux, "Cómo vender el ajuste estructural", en *Nueva Sociedad*, No. 143, Caracas: Ed. Texto, mayo-junio, 1996.
- Polanyi, Karl, *The Great Transformaban. The Poititcal and Economic Origins of our Time*, Boston: Beacon Press, 1957.
- Przeworski, Adam (ed.), *Sustainable Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Przeworski, Adam, *Democracy and the Market. Poititcal and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- Przeworski, Adam y Susan Stokes, "Citizen information and Government accountability: What must Citizens know to Control Government?", versión corregida de la ponencia presentada en el encuentro Anual de 1995 del American Poititcal Science Association, Chicago, 1996.
- Riker, William, "Poititcal Science and Rational Choice", en Alt, James y Kenneth Shepsle (eds.), *Perspectiues on Positiue Poititcal Economy* (1990), Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Roberts, Kenneth M., "Structural Adjustment and the Adaptation or Breakdown of Party Systems: A comparison of Chile, Argentina, Perú and Venezuela", ponencia presentada en el XX Congreso Internacional del Latin American Studies Association, Guadalajara, México, 1997.
- Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados* (1994), segunda reimpresión, México: FCE, 1996.
- Schamis, Héctor, *The Politics of Economic Reform: Distributional Coalitions and Policy Change in Latin America*, Working Paper No. 250, University of Notre Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies, 1998.

- Schuldt, Jürgen, "Economía política de la transición. Hacia una nueva modalidad de acumulación en el Perú, 1990-2000: perspectivas y alternativas", en Gonzales de Olarte, Efraín (ed.), *Ajuste estructural en el Perú: modelo económico, empleo y descentralización*, Lima: IEP-Concytec, 1997.
- Seddon, Jessica, "Puzzling Participation: A New Authoritarianism in Perú", B.A. Thesis, Boston, Harvard University, 1997.
- Shepsle, Kenneth, "Studying Institutions: Some Lessons From the Rational Choice Approach", en *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, No. 2, Londres: 1989.
- Shugart, Matthew y John Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Smith, Peter (ed.), *Latin America in Comparative Perspective, New Approaches to Methods and Analysis*, Boulder: Westview Press, 1995.
- Smith, William y Roberto P. Korzeniewicz (eds.), *Politics, Social Change, and Economic Restructuring in Latin America*, Miami: North-South Center Press, 1997.
- Smith, William y Roberto P. Korzeniewicz, "Latin America and the Second Great Transformation", en Smith, William y Roberto P. Korzeniewicz (eds.), *Politics, Social Change, and Economic Restructuring in Latin America*, Miami: North-South Center Press, 1997.
- Smith, William, Carlos Acuña y Eduardo Gamarra (eds.), *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and México*, New Brunswick: Transaction Publishers, 1994.
- Smith, William, Carlos Acuña y Eduardo Gamarra (eds.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s*, New Brunswick: Transaction Publishers, 1994.
- Stallings, Barbara (ed.), *Global Change, Regional Response. The New International Context of Development*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Stallings, Barbara y Wolfgang Streeck, "Capitalisms in conflict? The United States, Europe and Japan in the Post-Cold War World", en Stallings, Barbara (ed.), *Global Change, Regional Response. The New International Context of Development*, Cambridge University Press, 1995.
- Stiglitz, Joseph, "Algunas enseñanzas del milagro del Este asiático", en *Desarrollo Económico*, vol. 37, No. 147, Buenos Aires: IDES, octubre-diciembre 1997.

- Stokes, Susan, "Are Parties What's Wrong With Democracy in Latin America?", ponencia presentada en el XX Congreso Internacional del Latin American Studies Association, Guadalajara, México, 1997.
- Stokes, Susan, "Democratic Accountability and Policy Change. Economic Policy in Fujimori's Perú", en *Comparative Politics*, vol. 29, No. 2, Nueva York: enero 1997.
- Stokes, Susan, *Accountability and Policy Switches in Latin America's Democracies*, Documento de discusión, 1996.
- Tanaka, Martín, *Los espejos y espejismos de la democracia y el colapso de un sistema de partidos. Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*, Tesis para optar el grado de Doctor en Ciencias Sociales, FLACSO sede México, 1997.
- Tanaka, Martín, "Individualismo metodológico, elección racional, movilización de recursos y movimientos sociales: elementos para el análisis", en *Debates en Sociología*, No. 19, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Lima: PUCP, 1994.
- Thorp, Rosemary (comp.), *América Latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial* (1984), México: FCE, 1988.
- Tuesta, Fernando, "El impacto del sistema electoral sobre el sistema político peruano", en Tuesta, Fernando (ed.), *Los enigmas del poder. Fujimori 1990-1996*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1996.
- Tuesta, Fernando, *Sistemas de partidos políticos en el Perú, 1978-1995*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1995.
- Wade, Robert, "Japón, el Banco Mundial, y el arte del mantenimiento del paradigma: 'El milagro del Este Asiático' en perspectiva política", en *Desarrollo Económico*, vol. 37, No. 147, Buenos Aires: IDES, octubre-diciembre 1997.
- Weyland, Kurt, "Neo-populism and Neo-liberalism in Latin America: Unexpected Affinities", en *Studies in Comparative International Development*, 1996.
- Weyland, Kurt, "Risk Taking in Latin American Economic Restructuring: Lessons From Prospect Theory", en *International Studies Quarterly*, No. 40, 1996.
- Williamson, John (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington D.C.: Institute for International Economics, 1994.
- Williamson, John, "In Search of a Manual for Technopols", en Williamson, John (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington D.C.: Institute for International Economics, 1994.

- Williamson, John y Stephan Haggard, "The Political Conditions for Economic Reform", en Williamson, John (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington D.C.: Institute for International Economics, 1994.
- Williamson, John (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington D.C.: Institute for International Economics, 1990.
- Williamson, John, "What Washington Means by Policy Reform", en Williamson, John (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington D.C.: Institute for International Economics, 1990.
- Williamson, John, "The Progress of Policy Reform in Latin America", en Williamson, John (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington D.C.: Institute for International Economics, 1990.
- Wise, Carol, "The Politics of Peruvian Economic Reform: Overcoming the Legacies of State-led Development", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 36, No. 1, University of Miami: North-South Center, primavera 1994.
- Zermeño, Sergio, "State, Society, and Dependent Neoliberalism in México: The Case of the Chiapas Uprising", en Smith, William y Roberto P. Korzeniewicz (eds.), *Politics, Social Change, and Economic Restructuring in Latin America*, Miami: North-South Center Press, 1997.

Libertades económicas y derechos ciudadanos

Juan Carlos Tafur

Este trabajo se sustenta en la premisa de que el vértigo tecnológico e informativo, y la acelerada globalización económica -condiciones inherentes a nuestros tiempos y a las cuales no escapa Perú-, sientan las bases de un orden social inédito, que no sólo exige recrear la institucionalidad que sostiene los mercados, el intercambio de sus protagonistas, la gerencia de las empresas y la actitud psicológica de los empresarios. También -y este es el hilo conductor del presente trabajo- exige nuevas coordenadas ciudadanas y presiona por un cambio radical de los sistemas políticos tradicionales.

Especial interpelación recibe, en ese sentido, la democracia representativa, sumida hoy, en su estado actual, en un proceso paulatino de aparente deterioro, prácticamente en todo el planeta. Las reducidas militancias partidarias, el creciente ausentismo electoral y, en general, el disminuido interés periodístico que despiertan las noticias referidas a asuntos políticos, serían una demostración tangible de ello. Lo sucedido el 5 de abril de 1992, cuando la población respalda mayoritariamente el 'autogolpe' perpetrado por el hasta entonces presidente constitucional Alberto Fujimori, con el auxilio de las Fuerzas Armadas, no fue sino el clímax de un estado de deterioro imaginario en el que se iba sumiendo la formalidad democrática en las últimas décadas y que puede atribuirse, sin duda en buena parte, a las deficientes administraciones de la década del ochenta (los gobiernos de Acción Popular y del APRA, bajo los mandatos de Fernando Belaunde Terry y Alan García Pérez, respectivamente).

El esquema central y vertical del poder, el propio esquema de la democracia representativa laxa, se muestra como correlativo a un modelo social en situación de tránsito. La democracia representativa corresponde al orden industrial nacido en el siglo XVIII, es la democracia de las chimeneas. Hoy, la 'tercerización' de la economía, el orden posindustrial, exigen un sistema político distinto. Se necesita una nueva arquitectura del poder.

Los gobiernos centrales deben ir perdiendo sus habituales atribuciones para trasladarlas a otros poderes. El desarrollo de una economía de mercado retira de los gobiernos nacionales un sinfín de responsabilidades, convirtiéndolo en un árbitro vigilante más que en un protagonista activo. Los tiempos actuales, en que los ciudadanos pueden tener mayores contactos (aunque percibidos como más parciales, eso sí) con las instancias del poder, y que la tecnología comunicativa permite que se exprese cada vez más directamente el sentir ciudadano (restándole significado a la necesidad de representantes que lo hagan por uno), pueden estar tornando anacrónica la tecnología política propia de la democracia representativa. Ella no sólo resulta cada vez menos eficiente sino que, además, posee cada vez menores capacidades efectivas para controlar la desmesura de los gobiernos (objetivo que junto con el de dotar de eficiencia a los gobiernos, es materia de preocupación esencial de la ciencia política).

Bajo esta hipótesis, la democracia representativa le iría dejando su lugar a una fórmula política apoyada, en mayor medida, en mecanismos de 'democracia directa' (algo muy distinto, por cierto, a lo que entiende por ello nuestro actual Presidente); los partidos políticos, como instancias de intermediación entre los electores y los gobiernos, serán entidades parecidas a lo que hoy puede ser una empresa de servicios (el poder se ha acercado a las gentes y al hacerlo, ha reducido el espacio posible de intermediación); el poder central, identificado como el cuerpo político del Estado y su centro de gravitación a los ojos ciudadanos, devendrá paulatinamente en algo semejante a una oficina administrativa, marginal respecto del centro de interés colectivo, aunque no por ello carente de relevancia práctica.

I. En el Perú

En Perú de los últimos siete años se ha reducido radicalmente la presencia del Estado. De un modo directo (privatizando empresas públicas) se ha avanzado enormemente: a la fecha se han vendido activos estatales por una suma superior a los US\$ 7,000 millones y resta por traspasar poco más de US\$ 1,000 millones. De un modo indirecto (reduciendo las regulaciones) no es

posible cuantificar el avance, pero ciertamente ha sido-significativo: los aranceles han bajado a un nivel promedio de alrededor de 13%, las normas laborales le han devuelto al vínculo empresa-trabajador un protagonismo que habían endosado al vínculo Estado-sindicatos, las tasas impositivas se han simplificado, la necesidad de permisos o autorizaciones oficiales para iniciar o sostener actividades civiles es bastante menor, entre otros.

Con relación a la reforma económica se ha avanzado, qué duda cabe, pero es preciso subrayar que para que funcione cabalmente una economía, lo realizado es parcial. Resulta claro que un Estado liberal no es sólo un Estado reducido, restringido a permitir el cumplimiento de los contratos y facilitar las transacciones entre los agentes privados, sino que debe ser un Estado limitado en todos los ámbitos del quehacer social. Este aspecto es esencial a cualquier propuesta liberal, y su ausencia ha sido notable el último lustro.

La liberalización socioeconómica apreciada en los últimos ocho años no ha ido de la mano con la apertura democrática. Bajo el pretexto de la lucha antisubversiva, las instituciones políticas, en lugar de haberse encaminado en la senda de su modernización y fortalecimiento, han sido arrasadas. El mismo respeto que este gobierno ha mostrado en el cumplimiento de los contratos de inversión o en la renegociación de nuestra deuda externa, no lo ha exhibido en el tema de los derechos civiles. La fuerza y autonomía que le ha podido dar a instituciones como la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat), el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) o el Banco Central de Reserva (BCR), le ha sido menoscabada a otras como el Poder Judicial, el Ministerio Público o el Tribunal Constitucional.

No obstante lo dicho, a pesar de lo incompleto, lo ocurrido tiene que ver -y mucho- con la democracia y sus variados recintos. La agenda democrática pasa por varios puntos previos, uno de los cuales es la plena vigencia de una economía de mercado, plagada de ciudadanos en el ejercicio de sus derechos vitales. Movimientos reivindicatorios, como los de los estudiantes universitarios que reclaman Estado de derecho, hubieran sido impensados en tiempos en los que la lucha era vital, entre la paz y la violencia tórro-

rista, entre el orden económico y la locura hiperinflacionaria heredada del gobierno del APRA.

Las sociedades caracterizadas por la presencia gravitante del Estado politizan las relaciones políticas, sociales y laborales. Establecen vasos comunicantes entre diversas esferas de la actividad civil, creando una forma de ciudadanía particular, siempre dependiente del tinglado estatal.

Este andamiaje institucional se hace trizas cuando el gobierno de Fujimori desmonta el *statu quo* vigente durante buena parte de nuestra historia republicana, aun en aquellas etapas aparentemente neoliberales, y empieza un proceso de transferencia al sector privado de actividades diversas. La realidad ha resignificado la identidad ciudadana bajo otras coordenadas. Sería superficial pensar que la crisis de los partidos o la debacle de los movimientos sindicales se deba tan sólo a la 'ofensiva' del gobierno contra ellos. La propia realidad los ha desfasado. Es más, cada vez parece más claro que empieza también a desfasar al propio gobierno.

En general, es indudable que este proceso marcha más rápido que su correlato ciudadano. Por lo tanto, durante un buen tiempo por delante, habrá un desfase entre la nueva constitución socioeconómica y su contextura política. El autoritarismo popular que ha apoyado a Fujimori durante buena parte de la década, y lo sigue haciendo, es resultado de ello. Mientras termina de cuajar la nueva forma ciudadana, el poder democrático es percibido como una rémora inútil. Pero nuestra hipótesis -y además de hipótesis, deseo- es que a la larga, la nueva dinámica social volverá a conducir las energías sociales hacia los rieles ciudadanos del poder democrático y, por ende, a establecer millones de protocolos anónimos de límites a la autoridad.

Si antes el ejercicio ciudadano pasaba necesariamente por la búsqueda de una expresión política -en el sentido coloquial del término-, hoy ello es cada vez menos necesario o, lo que es peor, es cada vez menos eficiente. En una sociedad estatizada, un reclamo de la población por un mal servicio público, cualquiera que sea, debía conducirse a las arenas de alguna agrupación partidaria o a los pasillos del Parlamento. Hoy no es así. Las asociaciones de consumidores y las instancias públicas de carácter técnico que las acogen, como el Indecopi, son el medio elegido. Lo que se ha perdido de trascendencia se ha ganado en eficiencia.

Dicho sea de paso, revela una lectura superficial que se ve en la proliferación de comités de defensa de usuarios, una expresión sintomática del estado de regresión ciudadana al que nos ha conducido el programa económico liberal. Por el contrario, creemos que la paulatina entrega al sector privado de un manejo autónomo de sus actos, le ha devuelto el protagonismo del ejercicio ciudadano. Es muestra de su fortaleza (el único paro cívico exitoso de los últimos años ha sido el convocado por la Asociación de Consumidores y Usuarios, ACYU, llamando a no usar los teléfonos durante varias horas en protesta contra la empresa Telefónica del Perú).

Entre otras fuentes, de esta matriz consumista reivindicativa irá surgiendo la búsqueda del reconocimiento ciudadano. De la experiencia cotidiana del poblador que reclama por la luz, el agua o el teléfono irá emergiendo también conciencia democrática. En la medida en que se entiende que los servicios obedecen a contratos que deben respetarse, surgirá la sensación de que hay derecho al reclamo por su incumplimiento. Cuando eran percibidos como favores estatales, ello no era conducente. Ello explica, sin extendemos en mayores teorizaciones, por qué los éxitos económicos de este régimen han creado una base para exigencias mayores (mayores quizás a sus propias posibilidades).

II. Lo particular

De acuerdo con lo expuesto, en Perú, el retiro del Estado de la vida económica no nos llevará a una situación en que las aspiraciones ciudadanas se puedan sentir colmadas con la propuesta democrática tradicional, con la democracia mínima que conocemos (elecciones periódicas, balance de poderes, ordenamiento constitucional, etc.), sino que al entroncar con una realidad económica de variopinta complejidad, de raigambre posindustrial, presionará por una manera distinta de contener las expectativas democráticas. En la coyuntura del presente, al haberse soltado dinámicas sociales de mayor hondura, no se contentarán con el orden ciudadano tradicional. De allí, dicho sea de paso, el carácter incomprensible que suscita en algunos voceros del gobierno, la creciente desaprobación popular o el clarísimo rechazo a gestos

autoritarios. Cada vez son menos percibidos como males necesarios: el propio mercado está creando el surgimiento de demandas democráticas de mayor alcance.

Hay que reiterarlo: no hay libre mercado sin un Estado de derecho. El libre mercado no es el 'estado de naturaleza'. Todo lo contrario, es la construcción artificial de un sistema de reglas económicas. La mejor demostración de ello es que no se le suele encontrar normalmente en la historia: las sociedades tienden más a sistemas estatistas que al capitalismo liberal (éste es siempre el fruto de un esfuerzo político particular). No hay liberalismo posible sin instituciones que lo contengan. Son consustanciales a él. Es por ello que en su expresión plena, la economía de mercado es una academia civil, una vía de socialización.

No basta -reiterémoslo- con privatizar, dejar sin control los precios o abandonar las emisiones inorgánicas, para sentar la modernidad económica. Para ello hay que crear un Estado de derecho, establecer los mecanismos por los cuales transitar de ser una sociedad basada en los pactos, a ser una sociedad basada en los contratos. Hay que construir todo un andamiaje institucional que propenda al libre mercado.

Es más, si no existiera esta suerte de 'tranquilidad' en el mismísimo centro neurálgico donde se originan las reglas de juego que rigen el funcionamiento social, no sería posible la velocidad que los intercambios privados están alcanzando merced a las nuevas condiciones materiales existentes.

III. Utopía ultraliberal

Podemos preguntarnos si no estamos, quizás, frente a la realización, por senderos impensados, del viejo sueño anarquista, donde el Estado no gozará de la gravedad que hoy tiene y serán los individuos los que asuman, en una imbricada red de micropoderes, intercambios y consensos contractuales (profundamente más democráticos), la marcha de las sociedades. Tesis.

En todo caso, más allá de eventuales querencias ideológicas (que, como tales, podrían fungir de deseos encubridores), las tendencias sociales contemporáneas nos invitan a pensar la posibilidad histórica de que nos conduzcamos a la desaparición efectiva

de los Estados tradicionales. Sobrepasando el romántico afán de los anarquistas del siglo pasado, eso anuncian, por citar un ejemplo, pensadores como David Friedman, hijo del premio Nobel de Economía del mismo apellido y portaestandarte de la vertiente liberal 'anarcocapitalista'.

A juicio de esta 'escuela' doctrinaria, la tecnología material estaría logrando que las actuales externalidades del mercado (fundamento económico de la necesaria existencia de los Estados) sean paulatinamente subsumidas y que, en esa medida, no resulte improbable ni constituya un delirio, pensar que prontamente puedan privatizarse los océanos, las calles, la atmósfera, la administración de justicia, la función legislativa, el servicio policial, los ejércitos, la emisión de moneda (esto último, algo que un economista no precisamente conocido por alguna filiación extremista, como Rudiger Dornbusch -de visita en Perú los primeros días de julio de 1998-, acaba de proponer). En tal escenario, tan extremo como seductor, la vida política dejaría de girar alrededor de los gobiernos para convertirse, más bien, en una actividad privada como cualquier otra. Y sin gobiernos estatales, la democracia representativa, como sistema político de carácter oficial, no tendría sentido alguno.

¿Esta revolución económica y política, nos conducirá al aburrimiento social, a la apatía cultural o, más bien, una vez superadas las estridencias de la vieja política, espectacular sí, pero monótona, empezaremos a gozar de la anónima, pero potente y variopinta sinfonía social de las sociedades modernas del siglo XXI?

Es una pregunta sin respuesta, pero sea que ocurra o no en los extremos sugeridos, esta tendencia global existe y debe ser ponderada por los sectores dirigentes de las naciones del planeta entero. Es indiscutible que los modos habituales de entender los sistemas políticos y el orden social, sufren ya un trauma operativo de gigantescas proporciones, del cual sólo podrán salir si activan una revolución tecnológica en sus propios 'modos de producción' institucional.

Por cierto, este es un tema que, a nosotros los peruanos, no nos debería parecer excéntrico o privativo de las naciones ricas. Las características del nuevo orden social que se viene, hacen que los países menos desarrollados se puedan enganchar al 'tren de la historia' sin necesidad de esperar decenas de años para lograrlo.

La homogeneización universal se hará realidad aceleradamente. No pasarán más de dos décadas para que los peruanos estemos inmersos en el mundo global y empecemos a sentir frontalmente los efectos de ese nuevo paradigma.

En un abrir y cerrar de ojos estaremos frente a la necesidad de refundar nuestra institucionalidad política, la que abarca desde nuestro sistema parlamentario o municipal, hasta la metodología electoral o los mecanismos de control del ejercicio de gobierno.

Por razones distintas a las de los países del primer mundo, el presente nos ha colocado ante un desafío mayor. El paradigma democrático 'vigésimonónico' se ha demostrado inútil para administrar los cambios sociales ocurridos en las últimas décadas, en que de ser una sociedad cuasi feudal hemos ido adquiriendo personería capitalista. Es obvio que si no ponemos manos a la obra inmediatamente en la tarea de transformar nuestras instituciones políticas, mucho menos podrán soportar la embestida del orden posindustrial que se anuncia.

IV. Un nuevo Perú se asoma

Por cierto, observamos índices notorios de anomia y marginalidad ciudadana. La delincuencia creciente, la violencia generalizada, el irrespeto a las normas básicas de convivencia urbana, la terrible ausencia de educación cívica, etc., etc., nos muestran una sociedad de atisbos ciudadanos.

Pero una mirada objetiva al Perú popular del presente, nos brinda sobradas razones para ser optimistas respecto de nuestro futuro. La realidad existente opaca los índices de desesperanza y escepticismo que pueden afectar otros ámbitos de la vida nacional. Y son hechos que trascienden a Fujimori, a la oposición, o a cualquier otro fenómeno político actual.

En la entraña de la propia sociedad se han estado alineando fuerzas poderosas en favor del tantas veces postergado advenimiento de la modernidad liberal. Hay una cultura en crisis, es evidente, pero no por ello nos conducimos a un estado crónico de anomia, sin visos de salida. Está emergiendo incontenible otra, que la va reemplazando. La 'choledad', la informalidad, la cultura 'chicha', llámese la como se quiera, define ya el escenario central

del país y al hacerlo (luego de una prolongada etapa de indefinición en donde nadie podía saber qué derrotero seguiría), muestra signos que permiten vislumbrar una fase superior.

De nuestro Ande (supuesto bastión colectivista y, por ende, anticapitalista) ha venido, en mayor medida que de la Costa cosmopolita, el germen del Occidente burgués. De la forja migratoria de millones de campesinos empobrecidos, ha nacido un aluvión de individuos capaces de enfrentar el futuro al amparo de su propia iniciativa. Ese poblador andino, humilde e ignorante, que decidió tentar suerte en la ciudad, ha dado lugar a una generación que disiente instintivamente del Estado populista y que se halla en tránsito de ser, a plenitud, una ciudadanía sacudida de los vicios de la vieja cultura.

Así como la ética protestante ayuda a entender la Revolución Industrial europea o los principios morales de Confucio, la impensada armonía del capitalismo asiático en Perú actual, la ética andina del trabajo, es la argamasa valorativa que identifica al capitalismo popular peruano. Allí está el fundamento de la revolución burguesa que nuestro país anhela desde sus orígenes republicanos, y que siempre frustró la mediocre y deleznable mentalidad criolla. Estamos frente a un fenómeno de profundidad geológica, que no está empujado por un mero afán de supervivencia. A los nuevos empresarios y sus redes sociales les falta aún, qué duda cabe, mucho trecho por recorrer para que se conviertan en empresarios modernos y en ciudadanos plenos, pero las condiciones están dadas, y si no son ellos los que lo logren, serán sus hijos o los que vengan después de ellos, los que lo hagan.

Lo extraordinario del proceso es que se está definiendo por sí solo, sin intervención de arriba. La nueva cultura popular ha ido 'fajándose' sin paternalismos hacia un proceso de constitución. Los sujetos populares están escribiendo las cláusulas de un nuevo contrato social, que el Estado mercantilista y su clase política tradicional nunca lograron siquiera esbozar o disfrutaron al falsificar.

La vida cotidiana muestra de diversas maneras la densidad de lo que hablamos: la música 'chicha' ha superado el hito conservador de 'Los Shapis', hoy surgen nuevos grupos que no le temen a la fusión y dejan de lado el culto por la nostalgia; pocos países como el nuestro pueden observar que sus barras bravas futboleras no sólo arrojan piedras, lo cual no nos atrevemos a reivindicar,

sino que se permiten publicar revistas contestatarias; organizaciones populares como los clubes de madres o los comités del vaso de leche (por tradición y origen, asistencialistas), recusan paulatinamente el esquema filantrópico y se animan a convertirse en empresas privadas; la venta de libros y revistas en los puestos callejeros -de evidente mercado popular- está en auge y, en ellos, la lectura del libro de Tom Peters, *En busca de la excelencia*, ha sustituido a la anónima *Memorias de una pulga*.

El temor civil reinante hasta hace poco en los asentamientos humanos, está siendo superado gracias a esquemas incipientes de justicia popular (que no es la ideal, no lo dudamos, pero ciertamente es más saludable que la resignación sufriente de antaño); el huaylash (suerte de *techno* del mundo andino) muestra, con su creciente primacía sobre el huayno, la eventual victoria de una cultura más pendiente de la alegría; buena parte de los gremios de pequeños empresarios se percatan de que su misión no es reclamarle privilegios al gobierno, como cualquier sindicato del ayer, sino ser agentes de mercado en favor de sus socios.

Son éstos, y muchos otros, los índices de un proceso común, no hechos aislados carentes de significado. ¿Acaso podemos pensar, a la luz de ellos, que estamos, como señalan muchos intelectuales, al borde de la degradación social, cuyo correlato sería la llamada 'cultura combi'? Que un Perú se está yendo, es cierto, pero ¿puede merecer de los peruanos algún sentimiento de nostalgia, tan sólo porque en la avenida Arequipa hay más microbuses de los deseados? ¿Podemos darnos el lujo de 'huachafear' este Perú emergente porque no coincide con nuestros particulares juicios estéticos?

Semejante postura parece obedecer, en verdad, a los habituales prejuicios del *establishment* intelectual contra el mercado libre. Nublada su visión del país por tales prejuicios, no logra percatarse de que el mercado libre, antes que conducir al caos, produce un orden espontáneo, sólido y dinámico, generador de una cultura emergente.

Para el caso de Perú, estos prejuicios no les permiten discernir que aquello que de caótico subsiste aún en el mundo popular, no responde tanto al mercado libre como a la resaca de los 'señoriales' populismos de antaño, que aún hacen sentir sus efectos perniciosos sobre el ordenamiento social.

V. *Ejemplo empresarial*

Quizás un ejemplo demostrativo del efecto que ha tenido el fujimorismo en el surgimiento de una nueva ciudadanía sea el referido al mundo empresarial, a pesar de la levedad con que ha emprendido ciertas reformas o la subsistencia de diversos sectores intocables.

A diferencia de las economías reguladas, en las cuales las relaciones políticas son las que determinan el mayor o menor progreso económico de los empresarios, en una economía libre es la propia productividad la que lo hace. Cuando el Estado interviene el mercado condena al estancamiento económico a la gran mayoría de empresarios, restringiendo la poca movilidad social que se produce a los que tienen lazos familiares o lazos políticos con los detentadores del gobierno de turno.

Un símbolo de la percepción ideológica de antaño era, inclusive desde el nombre, el libro del recordado Carlos Malpica, *Los dueños de! Perú*, más cercano (aunque no sin razón, en muchos casos) a la pesquisa policial que a la sana información económica. Hoy, en cambio, en una sociedad más competitiva y abierta (aunque no todo lo que quisiéramos), los empresarios de éxito, los llamados 'grupos de poder', encarnan valores e implican detrás suyo, cada vez en mayor medida, virtudes propias de la actividad empresarial, con cálculos y riesgos, con triunfos y fracasos. Es la danza de la libertad, donde unos suben y otros bajan, siendo el mercado el juez supremo que lo decide, es decir, todos y cada uno de los millones de consumidores.

Las políticas económicas populistas vigentes hasta antes de la llegada de Fujimori al poder (controles de precios, subsidios, créditos preferenciales, tasas proteccionistas, etc.), terminaban beneficiando, por su propia naturaleza perversa, a los más poderosos. Al tener mayor cercanía con el Estado, lograban sacarle particular provecho a normas aparentemente neutrales o dirigidas a favorecer a los sectores.

Este gobierno ha demolido buena parte de ese antiguo régimen de privilegios. En el intento (sobre todo por el ajuste lleva-

do a cabo en 1990, durante la gestión al frente del Ministerio de Economía y Finanzas de Juan Carlos Hurtado Miller y luego, por el inicio en 1992 de las reformas estructurales conducidas por Carlos Boloña Behr) ha golpeado duramente al sector empresarial, qué duda cabe, pero al mismo tiempo le ha devuelto la sensación de desenvolverse en una atmósfera más libre y justa. Le ha devuelto, en cierto modo, la dignidad. El empresario ha vuelto a entender que el verdadero fundamento de su actividad estriba en competir en igualdad de condiciones, haciendo más productiva su empresa, y no en establecer la mayor cantidad de 'contactos' con algún funcionario público de turno.

Por ello, a pesar del sobreajuste o de haber desatendido reclamos sectoriales muy arraigados, Fujimori nunca se ha enajenado las simpatías del mundo empresarial. Todo lo contrario, sigue gozando de un respaldo generalizado en él. Y cuando hablamos del empresariado, no pensamos tan sólo en el *habitué* de los encoquetados salones de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), de la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) o de la Asociación de Bancos (Asbanc), sino sobre todo en el mundo de la micro y pequeña empresa, en el capitalismo cholo de los migrantes emergentes.

Estos empresarios son, además, líderes de opinión de los denominados sectores C y D. Las llamadas 'organizaciones populares' (clubes de madres, comedores populares, comités del vaso de leche, etc.) o las organizaciones sindicales en cualquiera de sus modalidades, representan cada vez menos, si no en absoluto, los sentimientos del poblador popular. En cambio, el empresario goza, como nunca antes, de prestigio social.

Una de las características esenciales de estos empresarios (como del sector social al que pertenecen) es que, obligados a emerger contra viento y marea, han hecho suya una cultura particularmente anómica, llamada a una eficiencia rápida que no se detiene en casi nada. Nuestros empresarios populares -embrión de una nueva clase media- carecen aún de una visión ideológica, inclusive respecto de su propio rol empresarial. No tienen, en términos marxistas, 'conciencia de clase'.

No son, pues, a pesar de que su capacidad adquisitiva o su nivel de ingresos lo permitiría, la clase media politizada, lectora e ilustrada que en otras sociedades es la base social de la democra-

cia, como bien lo señalan muchos autores. Por ello, lo que para algunos eran argumentos de peso contra el gobierno de Fujimori (una democracia mediatizada, algunos derechos ciudadanos relativizados o el pertinaz irrespeto constitucional), la mayor parte de los sectores emergentes los veían como valores relativos. Diversos indicios revelan que se conducen, a mediano plazo, a una fase cualitativamente superior, pero por el momento se desenvuelven en los predios de un pragmatismo cotidiano a ultranza.

No obstante, planteamos la pregunta de si cabe arrugar la nariz frente a esta suerte de 'gamarrización' de la política peruana o del país en general. ¿Resulta difícil entender que el estilo político de Fujimori, a pesar de sus deficiencias, es más digerible para estos sectores que los rictus con que los fatigaban, atrapados en su solip-sismo, los Belaunde, Bedoya o García, o que el irritante psicodrama de la pobreza desplegado por nuestras difuntas izquierdas?

V/. *Cultura empresarial*

Se halla en tránsito una nueva cultura dominante y, como tal, hay que entender la vigencia en una institución, grupo o nación, de una serie de valores, que si bien suelen nacer del sector propiamente empresarial, luego adquieren relevancia en otras esferas de la actividad humana.

Como se sabe, la gran revolución empresarial acontece en Europa, cuando la llamada revolución burguesa derrota al feudalismo. Allí, junto a los vencedores, se empieza a imponer al mismo tiempo una visión del mundo distinta a la feudal, que era la que reinaba hasta ese entonces.

Los burgueses de esa época no eran, en sentido estricto, muy diferentes de nuestros ambulantes o de los empresarios de Gamarra del siglo XX en Perú. Eran personas cuya riqueza, poca o mucha, no era resultado de sus rentas o de la herencia de sus padres, sino que era fruto de su trabajo y de su esfuerzo personal; y dedicadas al entonces considerado vulgar oficio del comercio o la industria. Fueron esos burgueses quienes construyeron el sistema capitalista tal cual hoy lo conocemos. Y su ascenso trajo consigo un conjunto de valores propios.

El itinerario ha cambiado radicalmente. El nuevo orden social exige la incorporación de otros valores, complementarios o distintos a los que la cultura empresarial burguesa sentó. Hoy, lo que se ha dado en llamar la competitividad, la tecnología organizacional o la reingeniería administrativa, es lo que marca la diferencia entre una empresa que triunfa y otra que no lo hace.

Son nuevos valores. En una sociedad estructuralmente estática como la que existía hasta la primera mitad del siglo, bastaba cumplir los requisitos señalados para que una empresa tuviera vigencia. En una sociedad radicalmente cambiante, como la que hoy apreciamos, los empresarios deben apertrecharse de nuevos valores.

Nos referimos a valores como, entre otros, capacidad de adaptación, utilización 'medida' del azar, capacidad de sacrificar el ahorro para el futuro en pos de una mejor situación en el presente y, lo más importante en la perspectiva de esta ponencia, la democratización de las decisiones empresariales.

Hoy, las empresas que acogen esta cultura son las que triunfan. Es una nueva cultura empresarial. Antes los empresarios se identificaban con personas autoritarias, tercas, intransigentes y maniáticas del orden. Hoy se les va identificando cada vez más como personas abiertas al diálogo permanente, capaces de rectificarse a mitad de camino, apasionadas del cambio y tolerantes frente a cierto desorden creativo dentro de sus empresas. Si una escuela de empresarios hubiera existido hace cien años, su metodología pedagógica hubiese tenido que ser muy parecida a la de un convento o un cuartel. Hoy, en cambio, tendría que asemejarse cada vez más a una escuela de artes.

Todo este proceso facilita, además, que la nueva cultura empresarial se extienda no sólo a los dueños. Todos, desde los gerentes hasta las secretarías, desde los auxiliares hasta los conserjes, deben compartir la misma 'ideología', por llamarla así. La dicotomía radical que en las democracias representativas del orden industrial existe para los ciudadanos, entre el ámbito del ejercicio de sus libertades políticas y el autoritarismo laboral de su centro de trabajo, irá diluyendo sus fronteras en el futuro.

Lo mismo que hemos descrito para el sector empresarial, le acontece al poblador común acostumbrado al orden de una sociedad estatizada o semiestatizada. Salir de ella supone, de hecho,

una 'resignificación' de sus coordenadas ciudadanas y de sus mecanismos de defensa social. El autorreconocimiento ciudadano pasa por la toma de conciencia de los deberes que se deben cumplir y los derechos que se deben defender. Y éstos, definitivamente, cambian cualitativamente en el tránsito de un estado social a otro.

Nos parece un error atribuir a la anomia que tal cambio inevitablemente produce, el carácter de un signo distintivo del nuevo orden de cosas. Lo cierto es que demorará un tiempo para que los individuos se sientan identificados con la nueva constelación práctica que los rodea y, sobre todo, para que internalicen la 'ideología' que se les pone al frente. Y más aun si, como vemos en Perú, el cambio no nos conduce, como ocurriría bajo una óptica históricamente lineal, a una etapa burguesa moderna, sino que nos asoma a una que podemos llamar posindustrial, haciéndonos 'saltar' -si cabe decirlo así- el peldaño de un par de siglos.

VII. Un gerente tradicional

En este punto, y volviendo al análisis concreto del fujimorismo y su participación en este proceso de reforma económica y recomposición política, se desprende una vez más, una conclusión adversa. Si Perú fuera una gran corporación empresarial y Fujimori -como él gusta definirse- fuera su gerente general, habría sido reprendido severamente por aplicar un estilo de trabajo inapropiado para estos tiempos de calidad total, reingeniería y nueva administración.

Es bajo su propio rasero que la gestión de Fujimori deja mucho que desear. La nueva gerencia exige flexibilidad, diálogo permanente, apertura a la innovación y al debate radical, requiere la generación de círculos autónomos de decisión y la delegación sistemática de responsabilidades. Estas condiciones, que son indispensables en la gerencia de empresas, lo son con mayor razón para esa 'gran gerencia' que es la Presidencia de la República del Perú.

Fujimori se comporta habitualmente como un gerente tradicional: toma decisiones sorpresivas, inconsultas (o revisadas sólo con un 'equipo de consultoría' externo a la 'empresa'), no da

marcha atrás a pesar de la evidencia del error, atropella acuerdos tomados, trata de imponer su decisión a como dé lugar. En síntesis, un gerente autoritario. Su forma de gerenciar esta gran empresa de accionariado difundido, que es como se puede imaginar el país bajo dicho paradigma, no es todo lo eficiente que debiera ser. No hay duda de que en sus cinco años de gestión ha salvado al país de la quiebra y hasta de una eventual liquidación, pero de haber aplicado criterios más modernos de 'gerencia', los resultados habrían sido cualitativamente superiores. Si Fujimori se define a sí mismo como un Presidente-gerente, debe saber que resultará más eficiente su tarea si construye a su alrededor un tejido institucional democrático que permita la representatividad plena de la sociedad peruana.

El propio estilo de liderazgo sería muy distinto al que antes era imprescindible para atraer los favores del electorado y la adhesión ciudadana. Estilos como los de Perón, Roosevelt, Churchill, Fidel Castro o, para referirnos a nuestro país, de personajes como Belaunde o Alan García, serían expresivos de una época con cada vez menor sentido y, por ende, vigencia. En su libro *Megatendencias*, el analista empresarial estadounidense, John Naisbitt, lo ilustra certeramente al señalar que:

“el liderazgo implica encontrarse un desfile y ponerse al frente de él; lo que sucede es que esos desfiles se están haciendo cada vez más pequeños (...) y cada día hay muchos más”².

Este parece ser el signo de los nuevos tiempos políticos, un signo que, lejos de confirmar la tantas veces anunciada decadencia de Occidente, indicaría el sugestivo derrotero de su porvenir. En sentido estricto, más que un obstáculo, este tipo de gobierno sería una condición necesaria para la vigencia de un sistema social y económico de las características que rigen casi universalmente en el planeta y de aquél que se vislumbra.

Los presidentes modernos son aquellos que dejan que sea la propia sociedad civil, a través del mercado y de la opción política democrática, la que decida la marcha social conforme a su criterio.

2. Naisbitt, John, *Megatendencias 2000: diez nuevos rumbos para los años noventa*, Bogotá. Ed. Norma, 1990.

Son los que entienden la necesidad de diseñar los mecanismos permanentes que hagan al pueblo el demiurgo de su destino. El recurso a los arrebatos voluntaristas para movilizar a los sujetos sociales pertenece al pasado. Los líderes modernos deben recurrir, por el contrario, al mecanismo impersonal, es decir, a la vía institucional.

En Perú, forma parte de los lugares comunes del discurso político, decir que hay que cambiar el orden establecido, habiéndose creado por ello una cultura adicta al *impromptus* político, al acto con pretensiones de cambiar el curso de los hechos. En verdad, lo que se debe hacer es crear dicho orden que, en sentido estructural, no existe desde hace décadas. Es la vigencia de ese orden (al que se llega merced a un liderazgo democrático) la clave del éxito, no sólo de las empresas en el mundo de hoy sino también la explicación del desarrollo sostenido de los pueblos y del éxito de los gobiernos.

VIIH. La cojera del gobierno

Debemos recordar que la modernidad acontece en Occidente, no sólo como resultado de la separación Iglesia-Estado. Ella vendría a ser más bien una de las condiciones de base. La otra, tal vez más importante, es la exaltación del individuo frente al grupo social, frente al Estado. La modernidad social supone la consagración intangible de la esfera individual, no sólo respecto de las instituciones eclesíásticas sino también de su autonomía respecto del poder.

El esfuerzo dirigido a construir un orden democrático participativo acorde con las demandas de un orden socioeconómico posindustrial, encuentra en el terreno de los poderes locales un ámbito propicio para desplegarse. “En la Comuna -bien lo decía Alexis de Tocqueville³- reside la fuerza de los pueblos libres”.

La cercanía del poder con los ciudadanos es de difícil consecución en el ámbito del gobierno central y sus ramas ministeriales. Inclusive, las propias jornadas electorales se han tomado tan masi-

3. Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Madrid: Guadarrama, 1969.

vas, que difícilmente logran encamar en la expectativa popular como un mecanismo de acercamiento con la esfera de las decisiones.

En cambio, los municipios -centro del poder local- sí concitan ese interés particular y ese vínculo directo. Los gobiernos locales son las fajas de la democracia directa, de la democracia participativa que se anuncia. El poder ya no encuentra una figura simbólica en el monolito. Hoy lo representa mejor el mosaico. El poder político -subraya el mismo autor- pasa por el aro de la transformación.

Los sistemas políticos del mañana supondrán un cambio radical: se acabará el imperio irrefutable de las mayorías, las minorías serán fuente de legitimidad; la democracia será semidirecta, montada a horcajadas sobre el desarrollo tecnológico, será el reino de los 'ayuntamientos electrónicos'; se distribuirán las decisiones (lo general, al gobierno general; lo local, al gobierno local), el esquema piramidal vertical del poder central no se ajustará a los nuevos problemas a enfrentar.

Cuando el Estado se retira de la vida social, deja en manos de los agentes del mercado la configuración compleja y variopinta de la sociedad, obliga a una reconstitución también de la definición esencial de ciudadanía.

Como bien señala Gilies Lipovetski:

"Privatización exacerbada de los individuos, divorcio entre las aspiraciones y las gratificaciones reales, pérdida de la conciencia cívica, todo ello no autoriza ni a diagnosticar una 'mezcla explosiva a punto de estallar' ni a pronosticar el declive de las democracias. ¿No sería más acertado reconocer en ello los signos de un reforzamiento masivo de la legitimidad democrática? La desmotivación política, inseparable de los progresos del proceso de personalización, no debe esconder su complemento: la eliminación de los trastornos de la edad revolucionaria, la renuncia a las perspectivas de la insurrección violenta, el consentimiento quizás blando, pero general ante las reglas del juego democrático"⁴.

4. Lipovetsky, Gilies, *L'ère du uide: essais sur l'individualisme contemporain*, París: Gallimard, 1983, p. 129.

IX. Agenda puntual

Por cierto, no podemos engañarnos. El fujimorismo es, desde todo punto de vista, una apuesta trunca. En términos de reforma económica, no ha completado la tarea: el agro sigue siendo reino del intervencionismo, subsiste el proteccionismo a algunos sectores, el peso del Estado alcanza ribetes excesivos y, por ende, la presión tributaria (sobre la base de un PBI estimado en 45,000 millones de dólares, estaríamos hablando de un Estado que representaría alrededor de un 25% del PBI); la reforma administrativa del Estado ha sido dejada de lado, etc., etc.

En términos políticos, la agenda es aun más inconclusa. Entre las múltiples razones exhibidas para justificar el autogolpe del 5 de abril de 1992, resaltaba la apuesta por una nueva democracia. Sin embargo, lejos de haber ocurrido tal cosa, la tendencia ha sido contraria. Se ha destruido la incipiente institucionalidad democrática vigente. El Congreso, el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, los propios gobiernos locales, han cedido a los esfuerzos centralizadores de la logística estatal del gobierno. No obstante, quizás contra su voluntad, ha sembrado un embrión democrático que ojalá haya quienes decidan acentuar. El modelo económico y político aplicado en la década de los noventa por Fujimori exige ser superado.

Bibliografía

- Lipovetsky, Gilles, *L'ère du vide: essais sur l'individualisme contemporain*, Paris: Gallimard, 1983.
- Malpica, Carlos, *Los dueños del Perú*, 5a. edición, Lima: PEISA, 1973.
- Naisbitt, John, *Megatendencias 2000: diez nuevos rumbos para los años noventa*, Bogotá. Ed. Norma, 1990.
- Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Madrid: Guadarrama, 1969.

La dimensión política del ajuste económico en el Perú

Gustavo Guerra-García

Introducción

La presente ponencia tiene por objeto explicar la lógica de los procesos de estabilización y ajuste estructural producidos entre 1990 y 1997. El documento no busca analizar la calidad del diseño del programa de estabilización, sino más bien explicar sus características y naturaleza en función de la visión, objetivos e intereses de los ejecutores de la política económica y la interacción de éstos con los sectores significativos de la sociedad.

El enfoque del documento parte de la diferenciación de los conceptos estabilización y ajuste estructural. Por estabilización entendemos al conjunto de medidas orientadas a restaurar los equilibrios básicos de la economía, de modo de sentar las bases para un crecimiento económico sostenido posterior. Así, entre otros, los principales objetivos del proceso de estabilización son: la reducción del déficit de la balanza de pagos, la restauración del equilibrio fiscal y la disminución de la inflación. Estos objetivos se logran a través de la gerencia del programa macroeconómico, y se instrumentalizan a través de políticas fiscales y monetarias restrictivas. Los programas de estabilización giran en torno al uso simultáneo de los instrumentos macroeconómicos y, normalmente, se diseñan para uno y dos años.

Por su parte, el ajuste estructural consiste en un conjunto de decisiones de política orientadas a promover tanto la eficiencia como la competitividad del sistema económico y la consolidación de las instituciones (económicas, judiciales, de representación, políticas, etc.) del país. Desde el punto de vista del ajuste económico, estas decisiones están orientadas a cambiar las reglas de juego de la economía, sobre la base de programas que maduran entre 3 y 5 años, cuyos diseños se realizan en función de horizontes de tiempo aun más largos.

Moisés Naím ha establecido las diferencias que existen entre las fases de estabilización y de reformas estructurales, en lo referente a prioridades, estrategias, instrumentos y metas, así como en lo que concierne a los actores principales, los impactos, la complejidad y la naturaleza de los costos políticos¹. Los Cuadros No. 1 y 2 resumen sus planteamientos y permiten observar, claramente, que la gerencia de gobierno que corresponde a la fase de estabilización es totalmente insuficiente para la fase de reformas estructurales.

El análisis de Naím reseña con suma claridad que un aspecto muy importante para pasar de la etapa del *shock* macroeconómico a la de la quimioterapia institucional, es la elevación de las capacidades del gobierno. Esto indica que la consolidación de las reformas estructurales requiere, entre otras cosas, de una mejora significativa en las habilidades del gobierno para formular y ejecutar políticas complejas, readecuar el aparato público a las nuevas reglas de juego económico y concertar políticas de Estado con los sectores significativos de la sociedad.

Pese a los intentos de algunos sectores del gobierno y los organismos multilaterales, durante los últimos años no se ha realizado la implementación concertada de las reformas de segunda generación. A la luz de las contribuciones recientes en materia de la economía institucional, y de varios autores que han estudiado la economía política de la estabilización y del ajuste estructural (Przeworski, Haggard, Kaufman, Naím, Nelson, Grindle, Thomas, Whitehead y muchos otros), es posible plantear hipótesis y analizar los condicionantes políticos e institucionales que en el caso peruano han impedido una transición ordenada de la fase de estabilización hacia la de reformas estructurales e institucionales.

1. Naím, Moisés, *Latin America's Journey to the Market: From Macroeconomic shocks to Institutional Therapy*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1994.

Cuadro No. 1

Aspectos/Etapas	Fase I	Fase II
Prioridades	<ul style="list-style-type: none"> - Reducir la inflación. - Restablecer el crecimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar las condiciones sociales. - Mejorar la competitividad internacional. - Mantener la estabilidad macroeconómica.
Estrategias de la reforma	<ul style="list-style-type: none"> - Modificar las reglas de juego macroeconómicas. - Reducir el tamaño y ámbito del Estado. - Desmantelar las instituciones del proteccionismo y del estatismo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Creación y rehabilitación de instituciones. - Elevar la competitividad del sector privado. - Reformar la provisión y financiamiento de servicios sociales. - Creación de las instituciones económicas del capitalismo. - Nueva inserción económica internacional.
Instrumentos y metas típicas	<ul style="list-style-type: none"> - Recortes presupuestarios. - Liberalización de precios. - Liberalización del comercio internacional e inversión extranjera. - 'Desregulación' del sector privado. - Privatizaciones fáciles. - Creación de fondos sociales de emergencia al margen de los ministerios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma de la administración pública. - Reorganización del gobierno central. - Modernización de la administración de justicia. - Potenciar la capacidad reguladora del Estado (monopolios naturales, servicios públicos, medio ambiente, sector financiero, etc.). - Reconversión sectorial. - Privatizaciones complejas (concesiones de obras e infraestructura de servicios públicos). - Promover las exportaciones. - Reestructurar relaciones entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales.

Cuadro No. 2

Aspectos/Etapas	Fase I	Fase II
Actores principales	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente de la República. - Gabinete económico. - Banco Central de Reserva. - Organismos multilaterales (FMI, BM y BID). - Grupos financieros privados e inversionistas extranjeros. 	<ul style="list-style-type: none"> - Presidencia y Consejo de Ministros. - Congreso. - Burocracia. - Poder Judicial. - Sindicatos y sector social-voluntario. - Partidos políticos. - Medios de comunicación. - Gobiernos subnacionales. - Sector privado.
Impacto de las reformas	<ul style="list-style-type: none"> - Inmediata. - Perfil alto del sector público. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mediano y largo plazo. - Perfil bajo del sector público.
Complejidad técnica y administrativa de las reformas	<ul style="list-style-type: none"> - Baja y moderada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Muy alta.
Naturaleza de los costos políticos	<ul style="list-style-type: none"> - Costos de las correcciones de corto plazo distribuidos entre la mayoría de la población. 	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminación permanente de privilegios a determinados grupos y barreras a la competencia.
Principal desafío del gobierno	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión macroeconómica a través de elites aisladas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión participativa del cambio institucional. - Logro de consensos, movilización de la opinión pública y concertación. - Desarrollo institucional muy dependiente de tecnócratas del sector público.

I. Marco conceptual²

El desarrollo reciente de la economía institucional incorpora una teoría de las instituciones al enfoque convencional de la teoría

2. Algunas de las ideas presentadas en esta sección han sido desarrolladas más ampliamente en un texto no publicado, titulado "Reforma del Estado: pautas para reformar el Poder Ejecutivo". El texto fue preparado por el autor de la ponencia para Agenda Perú, en 1997.

económica neoclásica. Siguiendo a Douglass North³, las instituciones constituyen las reglas de juego de una sociedad y los mecanismos de imposición correspondientes. Las reglas de juego pueden ser formales o informales, las primeras están referidas a las leyes y a todos los procedimientos regulados de solución de controversias; mientras que las segundas se relacionan con actitudes y normas de conducta no escritas, cuya evolución está determinada por la estructura de valores de la sociedad.

Las instituciones (reglas de juego y sus mecanismos de imposición) definen las oportunidades al alcance de los individuos y de las organizaciones de una sociedad (jugadores). Desde este enfoque, las organizaciones son todas las agrupaciones creadas por individuos que tienen algo en común. Entre ellas destacan: las organizaciones políticas (partidos políticos), las organizaciones públicas (entidades del gobierno central, organismos autónomos, municipios, Fuerzas Armadas, etc.), las organizaciones sociales (clubes, organizaciones de base, colegios profesionales, asociaciones de consumidores, organizaciones religiosas, etc.), las organizaciones multilaterales (Banco Mundial, BID y el Fondo Monetario Internacional-FMI), las organizaciones económicas (sociedades anónimas, cooperativas), las organizaciones gremiales (empresarios, trabajadores), las organizaciones religiosas y las organizaciones de comunicación (periódicos, revistas especializadas, radio y televisión).

Según el enfoque institucional, en el largo plazo, la evolución de las reglas informales determina la forma en que evolucionan las instituciones. Ello ocurre debido a que las modificaciones de las reglas de juego formales cambian, por efecto de la evolución de la visión de los miembros de las organizaciones significativas. Por tanto, las estrategias de estabilización y de reforma estructural que ignoren las creencias, los valores y las actitudes en una sociedad, tendrían resultados que pueden ser muy diferentes a los previstos.

Es importante señalar que el resultado de la interacción entre las instituciones y las organizaciones es lo que determina la dinámica del cambio institucional. Según la hipótesis principal de la economía institucional, las características de los marcos institucio-

3. North, Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York: Cambridge University Press, 1990.

nales son las que definen la trayectoria del desempeño económico en el largo plazo. De acuerdo con este esquema, ello ocurre porque las instituciones en conjunto con la tecnología, determinan los costos de transacción y de producción en una sociedad.

De esa forma, la relevancia del rol de las instituciones en una estrategia de ajuste estructural reside en el papel que éstas desempeñan en la dinámica del cambio económico. Por lo tanto, entender dicha dinámica requiere comprender el cambio institucional y las características que lo acompañan. Según North, este razonamiento permite explicar las dificultades para revertir procesos de estancamiento económico en muchos países. La explicación tiene que ver con el proceso a través del cual la generación de instituciones crea, simultáneamente, las alianzas entre las organizaciones que reciben los beneficios del marco institucional vigente. Por ende, los marcos institucionales inapropiados son difíciles de revertir, dado que existen organizaciones cuyos intereses luchan por su defensa y mantenimiento. Además, por otro lado, no es posible emprender cambios institucionales importantes sin crear o generar las alianzas entre las organizaciones que los defiendan.

Una vez que se aceptan los lineamientos generales del enfoque de la economía institucional, es posible definir el concepto de Estado como el conjunto de las reglas de juego formales y sus mecanismos de imposición. Esta manera de abordar el tema del Estado, discrepa abiertamente con aquellos enfoques que analizan el cambio institucional asumiendo al Estado como una entidad con intereses propios y separado de las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, al centrar el análisis en la interacción de las organizaciones, se define al Estado como la forma de organización política de la sociedad, convirtiendo los conceptos de Estado y sociedad en dos caras de una misma moneda.

Adicionalmente, este enfoque deslinda de aquellos planteamientos que diferencian la economía de la política y, a su vez, separan a ambas disciplinas de la administración. Se debe recordar que existe una importante corriente que considera que la ciencia política se dedica, básicamente, a analizar los procesos a través de los cuales, en el sistema político, la autoridad responde a las demandas sociales y distribuye recursos entre distintos grupos; mientras que la ciencia económica se dedica a estudiar la forma en que se realiza la asignación de recursos por la fuerza de los

mercados. También existen economistas y analistas políticos que creen que una vez fijados los incentivos generales (marcos legales), los resultados ocurren. Sin embargo, la realidad ha mostrado infinidad de veces que los resultados dependen, en gran medida, de la calidad de gerencia, los modos de interacción entre los grupos de interés y de la cultura de las diferentes organizaciones de la sociedad.

Luciano Tomassini⁴ plantea que el carácter artificial de la separación entre economía y política ha sido señalado con fuerza desde hace mucho tiempo, pero que el mensaje ha sido opacado por determinados intereses académicos y de ciertos grupos. Este autor considera que es sumamente pernicioso que se tienda a separar e ignorar dos conjuntos de variables que interactúan en la vida real. Por un lado, los mercados, la competencia, las ganancias y los precios; y del otro, las autoridades, las jerarquías, las negociaciones y las decisiones. Debe quedar claro que, según un enfoque de este tipo, las diferencias entre gobiernos autoritarios, totalitarios o democráticos, son tan importantes como las diferencias en relación con el equilibrio Estado-mercado entre economías de planificación centralizadas y las denominadas economías mixtas, en las cuales el principal asignador de los recursos es el mercado.

De acuerdo con este esquema, existe una interacción muy estrecha entre economía y política, pues mientras la economía opera en un marco general de políticas, el funcionamiento del gobierno depende de la economía y de su propia capacidad para manejarla. En líneas generales, el funcionamiento de una economía depende sustancialmente del tipo y la eficacia de los grupos de presión, los cuales crean incentivos y obtienen ventajas colectivas. A su vez, estos incentivos se crean y asignan centralizadamente; por tanto, es claro que el proceso de cambio económico está supeditado a factores políticos. El enfoque institucional sugiere que no es posible concebir que la vida económica se desarrolle sin un mínimo de limitaciones constitucionales, jurídicas y administrativas. Asimismo, la política no sólo se ve influenciada por

4. Tomassini, Luciano, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Monografía No. 9, Washington D.C.: BID, 1993.

intereses económicos fuertemente organizados; sino también por la evolución macroeconómica, el ritmo de desarrollo, la composición, y el crecimiento sectorial y sus tendencias a mediano y largo plazo.

El presente documento se enfocará principalmente en los factores políticos que determinaron las decisiones de gobierno relacionadas con la estabilización y el ajuste estructural, sin ignorar las interacciones con las organizaciones significativas de la sociedad. Asimismo, se intentará responder a las siguientes preguntas: (1) ¿por qué estas decisiones se realizaron básicamente sobre un horizonte de corto plazo?, (2) ¿por qué se mantuvieron en el tiempo?, (3) ¿por qué no sentaron las bases de una reforma institucional? y, finalmente, (4) ¿cuáles son los riesgos de mantener las actuales reglas de juego políticas y económicas?

11. Los determinantes políticos de los procesos de estabilización y ajuste estructural⁵

Los estudiosos de los determinantes políticos de los procesos de estabilización y ajuste estructural señalan que existen ciertos factores que son útiles para realizar comparaciones entre los procesos de ajuste económico en diferentes países. Entre ellos, analizaremos los siguientes:

- La percepción de la crisis y la memoria colectiva respecto de los procesos de ajuste económico.
- La capacidad técnica y gerencial del Estado para formular y ejecutar las medidas de la estabilización y del ajuste estructural; así como, para diseñar mecanismos de compensación.

5. Diferentes trabajos sobre la economía política del ajuste estructural proponen diferentes factores a considerar. El autor considera que el trabajo de Joan Nelson, publicado en 1990 (*Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Nueva Jersey: Princeton University Press), es el que presenta el listado de factores más útil para la comprensión del caso peruano. El listado presentado muestra variantes menores respecto del propuesto por Nelson.

- La capacidad de los políticos para aislar a los tecnócratas de las presiones de los grupos de interés.
- Los factores circunstanciales relacionados al estilo de gobierno, liderazgo político y coaliciones de apoyo al gobierno.
- Los intereses de los grupos particularmente poderosos.

El análisis de estos factores para el caso peruano permitirá comprender los condicionantes que el proceso político en curso impone a las decisiones de política económica.

2.1 La percepción de la crisis y la memoria colectiva respecto de los procesos de ajuste previos

La aplicación del programa heterodoxo entre 1985 y 1990, sobre la base de políticas de subsidios indiscriminados e ineficientes, generó la peor crisis económica desde la guerra con Chile. Los ingresos fiscales cayeron de 17.3% a 4.9% del PB1, los depósitos del sistema financiero se redujeron de 23% a 5% del PBI y Perú dejó de ser sujeto de crédito para la banca privada internacional y los organismos multilaterales⁶. Las reservas internacionales netas cayeron por debajo de los US\$ 150 millones y la deuda externa pasó de US\$ 13,000 a US\$ 20,000 millones. Por su parte, las empresas estatales tuvieron pérdidas por US\$ 1,650 millones entre 1985 y 1989, y los empresarios locales y extranjeros perdieron toda la confianza en la economía peruana. Por ello, los empresarios privados trasladaron sus inversiones a otros países y los que se quedaron, en vez de esforzarse por mejorar la eficiencia de sus empresas, se dedicaron a la especulación financiera para mantener el valor de sus activos.

Como consecuencia, a fines del decenio de los ochenta, el PBI real per cápita se redujo a un nivel inferior al de los años sesenta. Como reflejo de este deterioro, se produjo la degradación tanto de la función pública como de los servicios públicos. Los gastos en educación y salud se redujeron drásticamente, y la demanda insatisfecha por estos servicios aumentó al mismo tiempo

6. Las cifras provienen de varios números de la revista *Perú Económico*, para el período 1990-1996, publicada por Apoyo S.A.

que disminuyó en forma alarmante su calidad. Además, entre 1985 y 1990, el gasto real promedio per cápita de los habitantes de esa ciudad se redujo en un 52.7%⁷. Por ello, los ingresos de la población se reconcentraron en los sectores altos, y la relación entre lo que recibía el quintil más alto de la distribución del ingreso y el quintil más bajo alcanzó el 32 a 1. Cabe destacar que en 1985, dicha relación era de 12 a 1⁸.

Adicionalmente, la violencia terrorista determinó más de 30,000 muertos y que más de 100,00 familias abandonaran sus lugares de origen. Asimismo, entre un 5% y 10% del valor de la producción industrial reflejó mayores gastos en seguridad, transportes y energía, como consecuencia de las actividades violentas. Sólo en 1989, las acciones terroristas causaron pérdidas por US\$ 3,200 millones y, entre 1980 y 1990, se estima que los daños sobre la infraestructura pública y privada fueron de una magnitud comparable a la del PBI de un año. Cerca de 2,000 torres de alta tensión fueron derribadas y casi 40% del presupuesto se dedicó al rubro defensa⁹. Entre 1985 y 1990, la política antisubversiva careció de una estrategia integrada y las deficiencias del Poder Judicial permitieron la liberación y fuga de un número significativo de subversivos. En este contexto, las fuerzas del orden cometieron abusos y excesos represivos, que en muchas ocasiones tuvieron el apoyo de las autoridades políticas al más alto nivel del gobierno.

A su vez, la gravedad de la situación de violencia política, la eliminación de los subsidios a los productos agrarios de la Selva -principalmente, arroz y maíz- y la consecuente migración de población andina al valle del Alto Huallaga, determinaron que las extensiones de cultivo de coca se dupliquen entre 1985 y 1990, alcanzando las 200,000 hectáreas a finales de la década de los ochenta. En esos años, se estimaba que alrededor de 60,000 familias se encontraban plenamente dedicadas al cultivo de la coca.

Finalmente, la 'apristización del Poder Judicial', la institucionalización del soborno y las bajas remuneraciones de los jueces y

7. Glewwe, Paul y Gillette Hall, *Pouerty and Inequalify During Unorthodox Adjustment: The case of Perú 1985-1990*, Washington D.C.: Banco Mundial, 1992.

8. Apoyo, "Radiografía de un desastre: el país que deja Alan García", en *Perú Económico*, vol. XIII, No. 8, Lima: Apoyo S.A., agosto 1990.

9. Cedep, *La pacificación es tarea de todos*, mimeo, Lima: 1992.

secretarios redujeron enormemente la capacidad operativa en el sistema judicial. En este proceso, la administración de justicia se mantuvo lenta en la ejecución de procesos y predispuesta a manejos arbitrarios, en función de intereses de diverso tipo. Así, la confianza del Poder Judicial ante la población terminó de evaporarse. Las consecuencias fueron: una reducción en el número de juicios y un aumento del uso de mecanismos de conciliación, arbitraje y “hacer justicia con las propias manos”, la que se utilizó preferentemente en zonas urbano-marginales.

Estos problemas llevaron a un virtual colapso del Estado peruano. En términos generales, como señaló Richard Webb, desde 1975, el sector público se encontraba en un franco proceso de desintegración y se produjo una privatización *de facto*, que no obedeció a programa político alguno¹⁰. Entre 1975 y 1990, la participación de los gastos y los ingresos del gobierno en el PBI se redujeron considerablemente y se debilitó significativamente la capacidad reguladora del Estado, con el consecuente aumento de las actividades informales. Además, se perdió el control político de una cuarta parte del territorio nacional. De esta forma, en Perú tuvo lugar un proceso de

“privatización no deseada y desordenada en actividades como los servicios de correo y transporte, educación, salud, suministro de agua potable, generación de energía, y hasta la seguridad pública y la administración de la justicia”¹¹.

Así, a principios del decenio de los noventa, Perú llegó a una situación de angustia generalizada por efecto de la violencia terrorista, la hiperinflación, la institucionalización de la impunidad y el desprestigio de sus líderes y organizaciones fundamentales.

Ante la ciudadanía, esto justificó medidas drásticas y radicales, aplicadas en un contexto de emergencia nacional. Como se-

10. Prólogo del libro de Paredes, Carlos y Jeffrey Sachs, *Estabilización y crecimiento en el Perú*, Lima: Grade, 1991.

11. Apoyo, “Nuevas ideas para viejos problemas”, en *Perú Económico*, vol. XVII, No. 8, Lima: Apoyo S.A., agosto 1994.

ñala Adam Przeworski¹², cuando analiza los costos de transición en las reformas económicas, los principales actores en un proceso de estabilización son los políticos (que buscan apoyo popular), los formuladores y ejecutores de la política (que esperan tener éxito) y la población (que espera que su consumo no disminuya).

Según Przeworski, cuando la crisis de un país ha llegado al punto que el gobierno no puede acceder a ningún tipo de préstamo del exterior (como fue el caso peruano de 1990), no importa si el candidato propuso o rechazó el ajuste, no importa si su liderazgo es populista o conservador, el ajuste ortodoxo se realizará. Verificando esta tesis en Perú, es importante señalar que el presidente Fujimori, luego de ganar las elecciones propugnando el "no-shock", decidió la implementación de un programa de estabilización ortodoxo. En dicha decisión habrían influenciado la agudización de la crisis económica, las recomendaciones de Hernando de Soto, las conversaciones durante las visitas del Presidente electo a los representantes de los organismos multilaterales y, probablemente, la recomendación que el mandatario habría recibido por parte del gobierno de Japón de lograr un acuerdo con el FMI¹³.

La decisión respecto de si la salida debía de ser gradual o de choque, tuvo que ver con la percepción del tiempo en el que se observaran resultados y el cálculo de las reacciones probables de la población. Los estudios de caso de los ajustes estructurales indican que si el ajuste puede permitir resultados positivos antes de las siguientes elecciones, la ejecución de un programa de choque es altamente probable. Adicionalmente, muchos defensores del programa de choque argumentaron que éste era necesario no sólo por la gravedad de la situación, sino porque una demora en su implementación podría permitir que determinados sectores se movilicen para revertir o bloquear el proceso. En el mismo orden de ideas, la experiencia internacional enseña que otro argumento para respaldar ajustes de rápida ejecución tiene que ver con el hecho que acelerar las reformas puede debilitar a los

12. Przeworski, Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

13. Boloña, Carlos, *Cambio de rumbo*, 1a. edición, Lima, Perú: Instituto de Economía de Libre Mercado, 1993.

grupos de interés ligados al *statu quo*, al reducir el margen de maniobra de las organizaciones que pudieran oponerse a la misma.

El nuevo equipo de gobierno dirigido por Juan Carlos Hurtado Miller, intuía que la profundidad de la crisis era de tal magnitud que la población estaría preparada para el ajuste sin generar mayores resistencias, dado que “todos consideraban que decisiones drásticas debían ser tomadas”. Además, como señala Joan Nelson¹⁴, la probabilidad de ejecutar y mantener grandes reformas es mucho mayor cuando las tendencias económicas han sido negativas durante un período significativo de tiempo (1980-1990). Ello ocurre, siguiendo a Nelson, porque tanto la opinión pública como los grupos de interés son mucho más receptivos a este tipo de reforma en las condiciones señaladas.

Otros factores que determinaron que no se produzcan protestas masivas en Perú fueron: la campaña del Fredemo, que sustentó la necesidad de un ajuste; y, sobre todo, el temor de la población de protestar y ser considerado como subversivo en un contexto de notorios abusos de las Fuerzas Armadas en su lucha contra la violencia.

Finalmente, también puede plantearse como hipótesis que la población tenía la ‘secreta esperanza’ de que el ajuste, si bien generaría una reducción en su nivel de bienestar en el corto plazo, permitiría mejoras en el largo plazo. Este planteamiento estaría asociado al mantenimiento de los niveles de respaldo del Presidente. Entre julio y setiembre de 1990 (antes y después del ajuste del 8 de agosto), el presidente Fujimori mantuvo un nivel de aprobación de 55%, a pesar de las duras consecuencias del ajuste, que elevó la inflación de agosto de 1990 a 400%. Otro factor que podría haber facilitado el proceso es que no se generaron muchas expectativas respecto del programa económico, lo que guardaría relación con los resultados de los ajustes ortodoxos en los quinquenios 1980-85 y 1985-90, los mismos que no generaron condiciones para una elevación sostenida del bienestar de la población.

14. Nelson, Joan, *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Nueva Jersey: Princeton University Press, 1990.

En 1990, el paquete ejecutado en 1988 por el entonces ministro de Economía, Abel Salinas, era el referente más cercano para la población.

2.2 La capacidad técnica y gerencial del Estado para formular y ejecutar las medidas de la estabilización y del ajuste estructural, así como para diseñar mecanismos de compensación

Desde que Gunnar Myrdal distinguió a los Estados 'blandos' de los 'duros', para clasificarlos de acuerdo con su capacidad para conducir procesos de modernización y transformación social, existe consenso con relación a que el Estado peruano es uno 'blando', con pocas capacidades para impulsar el desarrollo. Sin embargo, es importante precisar que la crisis del aparato público, a principios de los noventa, era realmente extrema. La reducción de las remuneraciones en el sector público y el desprestigio generalizado de las instituciones gubernamentales, durante el decenio de los ochenta, generaron una deserción en masa de los mejores profesionales del sector público, quienes se trasladaron hacia el sector privado y hacia el extranjero. Como consecuencia, se produjo una reducción drástica de la capacidad operativa de los ministerios, las superintendencias, las empresas públicas y los organismos públicos descentralizados. Además, los programas de incentivos para promover renunciadas hicieron que los mejores profesionales, que aún quedaban, dejaran el sector público.

En este contexto, el gobierno concentró sus esfuerzos de fortalecimiento institucional en pocas entidades públicas, como el equipo de coordinación MEF-BCR, la Sunat y Aduanas. Pasada la emergencia, y por el inicio de los procesos de privatización, se fortalecieron entidades dedicadas a la promoción de la inversión¹⁵ y se apoyó a las entidades reguladoras como la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (Conasev), la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), el Indecopi, el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones

15. Comisión de la Promoción de la Inversión Privada (Copri), Comisión para la Promoción del Perú (Promperú), Comisión para la Promoción de Exportaciones (Prompex).

(Osiptel), etc, las mismas que se convirtieron en islas de modernidad administrativa en un mar de organizaciones estatales burocratizadas y sin capacidad de dirección. Todas estas entidades estaban vinculadas prioritariamente a las necesidades de la política económica.

Al propio tiempo, como una manera de eliminar todo vestigio de proteccionismo, se desactivó el Instituto Nacional de Planificación (INP) y se redujeron a su mínima expresión la mayoría de las entidades de planificación y coordinación en los ministerios. Como resultado, en la mayor parte de las instituciones públicas se cerró la posibilidad de diseñar y poner en práctica reformas, y de generar planes y programas sectoriales de largo plazo. Por ello, en su mayoría, las políticas sectoriales están determinadas por la política económica; y los procesos de privatización están, en muchos casos, desarticulados de los planes y programas de los ministerios. Pese al tiempo transcurrido desde el inicio del programa de estabilización y ajuste, los ministerios no han acumulado aún la masa crítica de personal calificado con conocimientos, la experiencia y la información necesaria para formular estrategias y políticas de mediano y largo plazo.

Por su parte, con relación a la capacidad de establecer mecanismos de compensación, el gobierno se autopercibió como incapaz para enfrentar la emergencia social con equipos técnicos propios y aceptó la propuesta de Javier Abugattas, de organizar una coordinadora de instituciones públicas y privadas que diera respuesta a la emergencia. Así, se formó el Programa de Emergencia Social (PES), que estaba conformado por catorce instituciones, once del sector privado y tres del sector público (una del gobierno central y las dos restantes de los gobiernos regionales y municipales, respectivamente).

El PES cumplió un papel fundamental para atender la emergencia y operó desde agosto de 1990 hasta marzo de 1991¹⁶, momento en el cual fue desmantelado por el gobierno. En sus primeros meses de operación, el PES fue respaldado por el presidente Fujimori porque necesitaba una propuesta que fuera aprobada por los organismos internacionales donantes, que no de-

16. Guerra-García, Gustavo, "Los programas sociales 1990-1992", en Alvarez, Augusto, *implementación de políticas en el Perú*, Fundación Ford: 1995.

mandara un número significativo de sus pocos cuadros de confianza y que generara la sensación de que el gobierno tenía una sincera preocupación por los pobres. La constitución del PES fue relativamente exitosa; la mística de las organizaciones sociales de base y de las ONG's, la transparencia de las organizaciones religiosas y los aportes de los donantes permitieron que, en los dos primeros meses, la cobertura de los comedores fuera de 4.7 millones de beneficiarios mientras que los accesitarios del subprograma de salud superaban el millón.

A pesar de las críticas que recibió el gobierno por retirarle el apoyo al PES, en marzo de 1991, lo más duro de la emergencia había pasado. Por ello, a pesar de que entre octubre de 1990 y octubre de 1991 la falta de apoyo al PES y las indecisiones tras su desmantelamiento generaron que reaparezcan enfermedades anteriormente erradicadas (como la polio, la malaria y la viruela), el respaldo al presidente Fujimori se mantuvo en un nivel de aprobación bastante aceptable e incluso, entre setiembre y octubre, elevó su respaldo en 22 puntos por efecto de la formalización del procesos de reinserción (acuerdos con el FMI, BID y Club de París), la consolidación de la tendencia a la baja de la inflación (el índice de precios fue de 4.6% y 4.1% en setiembre y octubre, respectivamente) y la aparición de los decretos legislativos de la primera ola de reformas, que indicaban un avance sustantivo en el programa económico, al menos en el nivel de formulaciones legales.

Con el respiro que le permitieron estos factores, a finales de 1991, se implementaron tanto el Foncodes (proyectos temporales de inversión social) como el Pronaa (encargado del plan alimentario). La forma como se estructuraron estas instituciones fue fruto de: (1) las necesidades del presidente Fujimori, de utilizarlas para proyectar una determinada imagen de su gobierno; y (2) la visión de los organismos internacionales, que ejercieron presiones para minimizar la politización del manejo de los programas sociales.

2.3 La capacidad de los políticos para aislar a los tecnócratas de las presiones de los grupos de interés

Uno de los factores que la experiencia internacional reseña como clave en los procesos de ajuste que se sostienen en el tiem-

po, es la capacidad de los políticos para aislar a sus tecnócratas de las presiones de los grupos de interés, de modo que ejecuten las medidas adecuadas sobre la base de fundamentos técnicos.

En Perú, esto estuvo en parte favorecido por la enorme desconfianza que el presidente Fujimori sentía por el sector empresarial peruano y por el debilitamiento de la capacidad de presión de los sindicatos. Adicionalmente, si bien no se produjo una voluntad expresa del presidente Fujimori por aislar a sus ministros de Economía y a su equipo económico, particularmente Hurtado y Boloña, la adopción radical de las políticas del 'consenso de Washington' generaba que hubieran pocas condiciones para establecer algún tipo de preferencia o privilegio por algún sector productivo. A su vez, otro factor que impidió la captura del equipo-económico era la experiencia previa durante el gobierno de Alan García, en la que los intentos de concertación de políticas económicas con el sector empresarial terminó siendo asociado con procesos de coima y corrupción.

Otro factor que facilitó el aislamiento parcial de los ejecutores del programa económico consistió en que el nivel de crisis económica había llegado a uno tan profundo, que la estabilización y los procesos de liberalización posteriores favorecieron prácticamente al conjunto del sector empresarial, razón por la cual este sector apoyaba de forma casi unánime las líneas matrices del programa económico.

Finalmente, un factor adicional que en cierta forma aisló al ministro de Economía, Carlos Boloña, fue el apoyo decidido de los organismos multilaterales a sus medidas, lo que le permitió aislarse parcialmente, en algunos casos, de las presiones del propio Presidente y de otros sectores del gobierno que manejaban propuestas heterodoxas para modificar el programa económico.

2.4 Los factores circunstanciales relacionados con el estilo de gobierno, liderazgo político y coaliciones de apoyo al gobierno

El presidente Alberto Fujimori llegó al poder sin partido político, sin programa de gobierno y sin bases de apoyo organizadas. Entre las primeras medidas tomadas destacaron, la salida del entorno presidencial del grupo de asesores neo-heterodoxo que lo

apoyó durante la campaña, debido a la necesidad de ejecutar un ajuste ortodoxo drástico. A su vez, con respecto del partido Cambio 90, fue importante el aislamiento al que fueron sometidos los dirigentes del sector de evangelistas (incluyendo al segundo Vicepresidente de la República) y de otros dirigentes de Cambio 90, que pugnaban por darle a dicho grupo político un mínimo de estructura. En resumen, el presidente Fujimori se alejó de todo aquello que relacionado a Cambio 90 podría generar algún tipo de condicionamiento a sus decisiones de gobierno.

Así, en ausencia de un programa de gobierno propio, el FMI, el Banco Mundial y el BID ofrecieron propuestas de políticas consistentes, que permitieron subsanar la inexistencia de planes de gobierno y avanzar en el proceso de la reinserción económica.

Por su parte, frente a la ausencia de bases organizadas, las Fuerzas Armadas se encargaron de la lucha antisubversiva y le dieron una base de apoyo político interno. Además, sin mayoría parlamentaria, el presidente Fujimori requería de las Fuerzas Armadas para ejecutar su política de enfrentamientos con el Parlamento y el Poder Judicial, con el objetivo de crear las condiciones para un amplio respaldo de la opinión pública respecto de una eventual disolución o reestructuración de ambos poderes del Estado.

Esta política de confrontación se basó en la crítica constante tanto al Parlamento como al Poder Judicial, apoyándose en la pésima imagen de ambas entidades y creando la falsa impresión de que obstaculizaban el proceso de reformas estructurales. Cabe recordar que el Congreso le dio las Presidencias de ambas Cámaras (diputados y senadores) a Cambio 90, y aceptó otorgarle facultades extraordinarias en todas las ocasiones en que el Poder Ejecutivo lo solicitara. Es importante señalar que, independientemente de los factores que determinaron el momento en el que se adoptó esta medida (recordemos la denuncia de la primera dama respecto de las donaciones de ropa usada del Japón), la estrategia fue exitosa, porque la gran mayoría de la población apoyó la interrupción del orden constitucional ejecutada el 5 de abril de 1992.

La coyuntura política del autogolpe y la posterior captura de Abimael Guzmán, consolidaron las características de la relación entre el gobierno, las Fuerzas Armadas, los organismos multilaterales y los empresarios. Las Fuerzas Armadas se convirtieron en

el aparato de apoyo interno que le daba estabilidad al régimen, los organismos multilaterales (con el respaldo de los gobiernos del mundo desarrollado) forzaron al gobierno a mantener el programa económico ortodoxo y presionaron por la restauración del orden constitucional, mientras que los empresarios tuvieron que tomar posición respaldando ampliamente al gobierno.

Estas condiciones generaron que no se debatieran ni se plantearan alternativas al programa de estabilización y reformas económicas del gobierno, excepto por algunos sectores de oposición radical. No hubo incentivo alguno para que el gobierno estableciera canales de comunicación y diálogo con los diferentes grupos de ciudadanos.

Tras el autogolpe, las principales decisiones del gobierno continuaron tomándose en función de las percepciones del Presidente, quien parecía estar en campaña política permanente, así como de las de un grupo muy reducido de asesores y funcionarios que realiza consultas sólo de manera esporádica y selectiva, y que además no rinde cuentas. Como resultado, se fue acentuando la tendencia a formular propuestas de política de manera poco transparente y con criterios de corto plazo.

Al inicio de su segundo mandato, mientras todos esperaban un gobierno con actitudes más conciliadoras, el gobierno del presidente Fujimori empezó dando muestras claras de que el manejo del gobierno estaba supeditado a la reelección en el año 2000. Las iniciativas legislativas para asegurar la reelección presidencial, el manejo de los programas focalizados de gasto social, la lentitud y las indecisiones para consolidar la segunda ola de reformas económicas, la desactivación del proceso de modernización del Poder Ejecutivo, la interferencia con el Poder Judicial, la restricción de las facultades del Consejo Nacional de la Magistratura, el intento de reorganizar unilateralmente el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), el aumento de firmas para inscribirse en el JNE, la destitución de miembros del Tribunal Constitucional y la limitación de facultades y potestades del municipio provincial de Lima, son muestra de la profundización de un estilo de gobierno con rasgos tanto o más autoritarios, cerrados y centralistas que en el período 1990-1995.

A estos factores, que ayudan a comprender los problemas que enfrenta Perú en la transición hacia un manejo más institucio-

nalizado de las reformas de política económica y social, se une la escasa influencia política de la oposición. Como consecuencia, dentro del gobierno, sobre todo en el Poder Ejecutivo y en el Congreso, no existieron condiciones e incentivos para el diseño y puesta en práctica de estrategias y políticas de largo plazo. Además, dada la extrema debilidad de la oposición, las principales contradicciones de los grupos de interés no se reflejan en el juego 'gobierno-oposición' sino que se han trasladado al interior del régimen, complicando aun más los problemas de descoordinación intra e intersectorial.

Así, la forma en que se ejerce el poder político lleva a una concentración de decisiones en pocas manos, socava los esfuerzos para reformar las instituciones públicas y debilita los procesos de planeamiento estratégico y descentralización. Si esto no se modifica sustancialmente, no será posible avanzar hacia reformas consistentes que permitan sustentar un proceso de desarrollo económico y social en el largo plazo.

2.5 Los intereses particulares de los grupos más poderosos

A diferencia de otros procesos de ajuste en los que los partidos políticos de oposición, los sectores sindicales y los empresariales se constituyen como principales protagonistas que influyen sobre las decisiones de política económica; en Perú, estos actores fueron desplazados por los organismos multilaterales y las Fuerzas Armadas.

Los organismos multilaterales

La ausencia de planes de gobierno, la situación de bancarrota en la que se encontraba el país y la interpretación local del consenso de Washington, generaron que en los procesos de estabilización, 'desregulación' y liberalización, el FMI, el BID y el Banco Mundial tuvieran un peso realmente decisivo y mucho mayor al que tuvieron en otros países, incluidas las repúblicas centroamericanas.

En términos prácticos, desde el momento en que al presidente Fujimori le toca optar entre un ajuste gradual o de choque,

la presencia de los organismos multilaterales es determinante. La primera reunión entre el presidente Fujimori y los representantes del BID, el Banco Mundial y el FMI fue propiciada por el entonces secretario general de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, y se realizó en Nueva York. A dicha reunión, el presidente Fujimori habría llevado un documento de trabajo preparado por Carlos Rodríguez Pastor, ex ministro de Economía durante el segundo gobierno de Fernando Belaunde. Posteriormente, el Presidente viaja a Japón y a su regreso a Lima ya habría optado por implementar un ajuste ortodoxo, por lo que decide prescindir del equipo económico que dejó, liderado por Santiago Roca. Este equipo, conformado por Adolfo Figueroa, César Ferrari, Daniel Schydowski y Oscar Dancourt, apostaba por un ajuste gradual basado en la dolarización de la economía y una posterior fijación del tipo de cambio.

Tras la decisión de ejecutar un programa de choque, el Banco Mundial participó activamente en el diseño del programa, sobre la base de un equipo técnico que se encontraba en Perú y que estaba encabezado por Ricardo Lago. La participación del FMI empezaría luego del 8 de agosto de 1990, y giraba en torno a su percepción de que el Gabinete Hurtado avanzaba muy lento en materia fiscal y en todo aquello referido a los procesos de privatización que podrían emprenderse. Para el FMI, la privatización podría permitirle al gobierno tener un mayor margen de maniobra en la política fiscal.

En líneas generales, entre julio de 1990 y abril de 1992, el papel del FMI se focalizó en los asuntos macroeconómicos e influyó, entre otras cosas, en el proceso a través del cual el MEF y el BCR tuvieran una mejor coordinación de las políticas fiscal y monetaria. Los problemas de coordinación entre el BCR y el MEF se mantuvieron hasta la firma del primer acuerdo con el FMI, en setiembre de 1991.

En el mismo lapso, los condicionamientos del BID y del Banco Mundial estuvieron más relacionados con las reformas estructurales y con las características de los programas focalizados de alivio a la pobreza. Respecto de estos programas, el BID sostenía la necesidad de que se constituyera un programa social de emergencia como una banca de segundo piso, que financie proyectos temporales, cuyos recursos se asignarían de forma eficiente y

guiándose por la demanda (*demand-driven*). Esta visión tuvo una importante influencia durante el diseño del Foncodes. Las mayores preocupaciones del Banco Mundial giraron en torno a las reformas comercial, financiera y la liberalización de los principales mercados.

Como señalan Sagasti y Quijandría¹⁷, las exigencias de las organizaciones multilaterales, además de ser requisitos para la reinserción financiera, pueden haber presionado la inclusión de determinados temas en la agenda de las reformas, al comprometer al presidente Fujimori a lanzar y continuar un programa con el que no estaba comprometido más allá del pragmatismo.

Debido al golpe del 5 de abril de 1992, muchos países del mundo desarrollado, incluyendo a Estados Unidos, suspendieron todo apoyo al gobierno peruano, con excepción de la ayuda humanitaria. En este contexto, la mayor parte de la nueva ayuda que podría haber brindado el FMI, el Banco Mundial o el BID fue pospuesta hasta después de la restitución del orden constitucional. A pesar de ello, las condicionalidades iniciales ya habían sido establecidas, y el equipo económico del gobierno siguió teniendo el apoyo técnico de las organizaciones multilaterales.

Algunos analistas consideran que los organismos multilaterales determinaron que Carlos Boloña permaneciera más tiempo en el cargo que el previsto por el presidente Fujimori. Ello guardaría estrecha relación con la percepción de los organismos multilaterales del pleno convencimiento del ministro Boloña, con respecto a la necesidad de profundizar las reformas. Además, gracias a la gestión de Boloña, nuestro país fue el primero en cumplir, en diciembre de 1992, escrupulosamente un Programa de Acumulación de Derechos que fue firmado en setiembre de 1991. En este programa, el gobierno peruano fue incluso más allá de lo acordado en lo que a las reformas se refiere. Por estas razones, la salida de Boloña demoró la firma del Programa de Facilidad Ampliada, hasta que el FMI se convenció de que el nuevo ministro, Jorge Carnet, no modificaría las líneas matrices del programa económico. Así, la Carta de Intención y el Programa de Facilidad Ampliada 1993-95

17. Sagasti, Francisco y Alvaro Quijandría, *La política económica de las reformas de política económica en el Perú: 1990-1993*, mimeo no publicado, Lima: 1993.

fueron firmados recién en marzo de 1993. Los principales objetivos de este programa fueron: reducir la inflación, lograr la viabilidad de la balanza de pagos y sentar las bases para un crecimiento sostenido. Los instrumentos centrales debían ser el control de la demanda agregada mediante niveles máximos de emisión y gasto del sector público, la devaluación del tipo de cambio y la consolidación de las reformas estructurales.

Entre 1993 y 1995, Perú logró resultados económicos significativos y, al generarse una sensación de irreversibilidad de las reformas estructurales, se constituyó como una buena plaza para la inversión. En abril de 1996, el gobierno peruano empezó a negociar con el FMI un nuevo Programa de Facilidad Ampliada para el período 1996-1998. Las conversaciones giraron en torno a las medidas fiscales que permitirían lograr un superávit primario (sin contar con los ingresos por la privatización) del orden del 1% del PBI y la agenda pendiente de las reformas estructurales, incluyendo la reforma del Estado y el relanzamiento de la privatización a través de la venta de Petroperú, las unidades restantes de Electroperú, así como el sistema de participación ciudadana. En junio de 1996 se cerró el acuerdo con el FMI, consolidando las líneas matrices del programa económico.

Por su parte, con relación al BID y al Banco Mundial, a partir del segundo período del presidente Fujimori, el gobierno ha mostrado más iniciativa en su manejo con los organismos financieros internacionales. Entre 1996 y 1997, el gobierno empezó a negociar los términos y los destinos de los posibles préstamos de otra manera. Por ejemplo, diferentes propuestas del BID para infraestructura de carreteras fueron rechazadas y se planteó una mayor cobertura para programas sociales. Una mejor posición financiera y nuevas fuentes de recursos, como la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la OSF del gobierno japonés, también mejoraron la capacidad de negociación del gobierno de Perú. Un reflejo de la mayor independencia en las decisiones económicas es la afirmación realizada en Cartagena, Colombia, donde el ministro de Economía, Jorge Carnet, afirmó que Perú no volverá a suscribir un nuevo Programa de Facilidad Ampliada con el FMI, lo que significa que el país -a partir de 1999—no tendrá que rendirle cuentas a nadie respecto de la manera cómo lleva la economía, ni la forma en que cumple los objetivos y metas trazadas. Estas de-

claraciones que, en otro contexto, pueden implicar una mayor madurez y autonomía para llevar adelante el programa económico, en Perú reflejarían también la necesidad de tener mayor flexibilidad en el período preelectoral. No obstante, resta evaluar el impacto del fenómeno “El Niño” sobre la capacidad de los organismos financieros para condicionar el curso de la política económica y el avance de las reformas.

Las Fuerzas Armadas

Al igual que con los organismos financieros internacionales, la estrecha relación del presidente Fujimori con las Fuerzas Armadas se estableció desde el inicio de su primer gobierno. Cabe recordar que Fujimori, siendo presidente electo, se mudó con su familia a la sede del Círculo Militar.

El respaldo del presidente Fujimori a las Fuerzas Armadas fue constante durante su primer gobierno, repitiendo muchas veces frases que podrían resumirse en la siguiente declaración realizada en el CAEM:

“es evidente que la crisis de las instituciones no afectó a todas las piezas de la sociedad y del Estado; sino hubiera sido la debacle. Las Fuerzas Armadas, por ejemplo, son una prueba de los buenos resultados de una larga cuarentena”¹⁸.

Es indudable que el autogolpe del 5 de abril consolidó la alianza entre el fujimorismo y los militares, aumentando significativamente la presencia de estos últimos en las decisiones de gobierno. Al parecer, el principal factor que habría incentivado a los militares a apoyar al presidente Fujimori, sería su percepción de la existencia de un “ánimo anticastrense en el Parlamento”, así como la imagen de un Poder Judicial atemorizado que permitía la liberación y fuga de demasiados miembros de los grupos subversivos. Otras motivaciones serían la esperanza de una mejora en sueldos y la necesidad de un cambio en el marco legal de la lucha anti-subversiva, lo que finalmente ocurrió.

18. La frase es citada de un discurso del CAEM y ha sido tomada de la revista *Perú Económico*, vol. XV, No. 4, Lima: Apoyo S.A., abril 1992.

Desde el inicio de su gobierno, el presidente Fujimori tuvo una política de acercamiento hacia las Fuerzas Armadas que consistió en nombrar personas cercanas a sus asesores personales, desnaturalizando poco a poco la línea de carrera en la institución castrense. De hecho, el general Nicolás Hermoza debió pasar a retiro en 1992.

En este proceso, todos los analistas coinciden en que el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) y el asesor presidencial Vladimiro Montesinos han desempeñado un papel fundamental. El SIN ha logrado aumentar su poder enormemente, al agrupar y controlar los servicios de inteligencia de las tres armas y constituirse como la principal -y en algunos temas única- fuente de información del presidente Fujimori en todos los niveles.

De otro lado, a pesar de que una de las demandas fundamentales de los militares ha sido la mejora en sus remuneraciones, la influencia de la cúpula castrense en materia de política económica ha sido casi nula y el retraso en sus remuneraciones se mantiene.

La principal consecuencia del peso de las Fuerzas Armadas se ha basado en temas que giraban en torno a las necesidades de pacificar el país. El principal es el de los derechos humanos, lo cual ha dañado seriamente la imagen del país en el exterior.

Durante el segundo gobierno del presidente Fujimori, este proceso se agudiza y el peso de las Fuerzas Armadas en el gobierno sigue siendo excesiva, reflejándose en una gran cantidad de decisiones relacionadas con la presencia del Ejército en los gobiernos regionales, la condena a militares por el delito de opinión, la dación de la ley del indulto militar, la decisión de la Justicia Militar de declarar contienda de competencia con el fuero común en el caso del asesinato de Barrios Altos, el tratamiento a los casos de narcotráfico vinculados a las Fuerzas Armadas y, finalmente, las tensiones originadas a partir del desagravio de las Fuerzas Armadas respecto de los comentarios del Presidente de la República sobre el libro del general Nicolás Hermoza, sobre la operación Chavín de Huantar. Este hecho, de singular gravedad, ha generado dudas razonables respecto de si existe o no un real control civil sobre las Fuerzas Armadas.

Los empresarios

Entre los empresarios ha existido y existe un consenso muy amplio con relación a la orientación general del programa económico. De hecho, el apoyo del sector empresarial se tradujo, entre otras cosas, en la formulación de un amplio conjunto de normas elaboradas en el Instituto de Asesoría Normativa de la Confiep (INAN), muchas de las cuales fueron aprobadas sin mayor modificación.

Sin embargo, es importante reseñar que este apoyo no ha estado exento de fricciones. En los primeros meses del gobierno, la no aplicación de un *overshooting* cambiario descolocó a un sector del empresariado, que mantuvo críticas respecto del retraso cambiario que acompañaba al programa económico. Posteriormente, la reforma comercial que redujo los aranceles a 15 y 25, implementada en el verano de 1991 por el BCR, también generó intentos de atacar esta reforma. No obstante, el ataque no consistió en una oposición política frontal sino que se tradujo en ataques desde el interior del Gabinete, en coordinación con el ministro de Industrias, Guido Pennano.

Al igual que en la relación con los organismos multilaterales y las Fuerzas Armadas, un punto de quiebre fundamental fue el golpe del 5 de abril de 1992. Este hecho obligó a los empresarios a tomar posición y al día siguiente del golpe, la Confiep señalaba que si bien rechazaba el acto del gobierno que vulneraba la Constitución, se reconocía como inaceptable que algunas instituciones del Estado obstaculizaran el programa de reformas. En el mismo comunicado, la Confiep demandaba restablecer el orden y la moralidad en el país a corto plazo. A pesar del comunicado de la Confiep, en los días siguientes al golpe, la SN1 y la Asociación de Exportadores (Adex) brindaron un amplio respaldo al gobierno.

Frente a la posición de los empresarios, el gobierno estableció dos frentes de acción. En primer lugar, el gobierno constituyó comisiones conjuntas gobierno-empresarios para mejorar la imagen de Perú en el exterior y, en segundo lugar, se incorporó al ex presidente de la Confiep, Jorge Carnet, al Gabinete de Ministros como ministro de Industrias. El mantener a Carlos Boloña en el Gabinete, también permitió afianzar las relaciones con el sector empresarial.

El siguiente hecho que marcó un punto importante en la posición de los empresarios fue la captura de Abimael Guzmán. A partir de ese momento, el optimismo del sector empresarial respecto del programa económico se mantendría alto hasta el primer semestre de 1995. No obstante, entre 1992 y 1994, los temas que dominaron las demandas empresariales frente al gobierno fueron: la ineficacia del Estado, el atraso cambiario, la antitécnica y excesiva presión tributaria (impuesto de 2% a los activos), el Fonavi, las tarifas públicas elevadas (especialmente combustibles y energía eléctrica) y los elevados costos financieros.

Durante el segundo gobierno del presidente Fujimori, la agenda del sector empresarial se mantuvo enfatizando la necesidad de consolidar la segunda ola de reformas, la modernización del Estado y la aceleración de las privatizaciones pendientes. Sin embargo, las diferencias entre los empresarios respecto del modelo económico empiezan a manifestarse con mayor nitidez, lo que se reflejaría en que, por primera vez, no se contó con un candidato de consenso en las elecciones de la Confiep.

Algunos analistas consideran que el nuevo presidente de la Confiep, Manuel Sotomayor, es un empresario absolutamente afín a las ideas del equipo económico encabezado por Jorge Carnet. Sin embargo, sus declaraciones respecto de que un mayor déficit en la balanza de pagos podría conducir al enfriamiento de la economía, podría indicar que la afinidad con el programa económico no afectaría la independencia de opinión del nuevo presidente de la Confiep.

Los círculos palaciegos

Durante el primer gobierno del presidente Alberto Fujimori, dos círculos palaciegos predominaron en un esquema en el que no se descartaría la existencia de otros grupos con semejante o menor poder: el sistema Jaime Yoshiyama y el sistema Santiago Fujimori. El primero tuvo mucho peso en los procesos de reestructuración y en la privatización de empresas y servicios públicos, mientras que el segundo aportó un respaldo fundamental a diversas entidades reguladoras y a algunas de las agencias más eficientes del gobierno. Ambos sectores cumplían un papel importante con relación a la designación de ministros, altos funcionarios

de gobierno, así como en la nominación de candidatos al Congreso, a los municipios y a los miembros de la plancha presidencial de Cambio 90 en 1995.

Otros grupos de aparente menor peso político, giraban en torno a figuras del gobierno como Jorge Camet y Absalón Vásquez. El primero basaba su peso en la relación directa que establecía con el mandatario por asuntos vinculados a la política económica; mientras que el segundo se encargaba de un conjunto de gestiones para asegurar el apoyo de sectores pobres, especialmente en zonas rurales.

El peso de Camet y Vásquez fue incrementándose, en la medida en que Santiago Fujimori y Jaime Yoshiyama salieron del gobierno al final del primer período y al inicio del segundo, respectivamente.

La salida de los dos líderes de los principales círculos palaciegos debilitó la estructura de toma de decisiones del gobierno, pues ambas personas realizaban 'en la sombra' un conjunto importante de coordinaciones multisectoriales fundamentales para el gobierno.

La oposición política

Una de las estrategias más efectivas desarrollada por el presidente Fujimori ha sido la consolidación del desprestigio de los partidos políticos. Apoyado por el fracaso del gobierno aprista, utilizó el comportamiento de la Contraloría General de la República y del Tribunal de Garantías Constitucionales (controlados por el partido aprista) para generalizar que estas instituciones y el Parlamento obstaculizaban la ejecución de las reformas estructurales.

Lo cierto es que el gobierno lograba acuerdos mayoritarios sobre la base de alianzas que, en algunos casos, privilegiaban los acercamientos con el Fredemo y, en otros, con el APRA y la izquierda. En líneas generales, el Congreso le dio facultades al Poder Ejecutivo para implementar las reformas legales. Prueba de ello es que antes del golpe y con el apoyo del Poder Legislativo, el gobierno puso en marcha las reformas que transformaron completamente el marco jurídico del país.

Producido el golpe del 5 de abril, el discurso formulado por el presidente Fujimori que responsabilizaba de todos los males del

país a los políticos tradicionales, tuvo y tiene gran aceptación. Así, los partidos como el APRA, la IU, la IS, AP, el PPC, Libertad, etc. fueron aislados y reducidos a su mínima expresión. Ello fue posible por los fracasos de los gobiernos de García y Belaunde, el estilo caudillista de estas organizaciones, la ausencia de democracia interna y la incapacidad de adaptarse a los nuevos problemas, de modo de convocar a los nuevos actores sociales.

Sin embargo, la oposición podía complicar la conducción del gobierno. En la coyuntura del referéndum, la coordinadora del 'No' logró, contra todo pronóstico, alrededor de la mitad de los votos. A pesar de ello, en el mediano plazo, ningún grupo de oposición pudo capitalizar el descontento que permitió que el 'No' obtuviera la mitad de las preferencias en el ámbito nacional y la mayoría de las preferencias fuera de Lima.

Durante la campaña por la primera reelección surgió Unión por el Perú (UPP). Esta fuerza privilegió planteamientos relacionados con el fomento del empleo, la redistribución del ingreso y la descentralización. Sin embargo, UPP fue incapaz de posicionarse frente a los planteamientos económicos centrales del gobierno (liberalización, 'desregulación', privatización, etc.). En líneas generales, la ideología y el programa de UPP son un misterio y la percepción de la población respecto de su rol es muy difícil de identificar, aun para los analistas informados. En menor medida, el resto de las nuevas agrupaciones políticas (FIM, Code, Obras, Somos Perú, Renovación, etc.) tampoco parece tener un proyecto político propio, programa o ideario. La mayor parte de estos dirigentes parece esperar que el fujimorismo caiga por su propio peso, y no identifican la necesidad de conformar un verdadero partido nacional con un programa de desarrollo alternativo y estructura orgánica propia.

Medios de comunicación

El papel de los medios de comunicación ha sido muy importante, en la medida en que han moldeado las percepciones de la población respecto de la imagen del presidente Fujimori y de su gobierno. La política del gobierno frente a los medios ha sido muy intensa y se ha basado en el control y goteo de la información de determinados asuntos, ejemplo de ello fue lo acontecido en el

conflicto con Ecuador. Otros mecanismos han consistido en la negociación de las deudas tributarias con los medios de comunicación, la contratación de periodistas por parte del SIN, la intimidación de periodistas y ejecutivos de medios de prensa e incluso cambios patrimoniales, aunque estos procesos, en muchos casos, no han sido debidamente comprobados.

En líneas generales, la mayoría de los medios de comunicación han apoyado enormemente las estrategias 'efectistas' del gobierno en un amplio conjunto de asuntos. Así, han permitido -proponiéndolo o no- que el gobierno logre un importante número de objetivos políticos. Asimismo, la mayoría de los medios de comunicación no tiene especialistas suficientes para poder evaluar la calidad de la gestión pública del país, por lo que aun el 'monitoreo' de los acontecimientos no termina incentivando la elevación de las capacidades del gobierno. Desde el punto de vista de la política del gobierno respecto de los medios de comunicación, la prioridad absoluta la tuvo la televisión y sus sistemas de información de noticias.

Sindicatos

El papel de los sindicatos, luego de haber constituido un actor fundamental en el retomo a la democracia en 1979, alcanzó en los últimos años su más bajo nivel de influencia. Entre los principales factores que habrían determinado su debilitamiento, destacan la reducción de los salarios, el incremento de las modalidades de contratación a plazo fijo, la flexibilización de la estabilidad laboral y la dispersión de los propios sindicatos para centralizar sus reclamos. Otros factores considerados por los especialistas son: la presencia de Sendero Luminoso, que se ensañó con muchos dirigentes sindicales, y la crisis de los partidos políticos, que de una u otra forma articulaban a los gremios de trabajadores en el ámbito nacional.

Iglesia

Por su parte, la Iglesia Católica, luego de tener un papel importante en la primera etapa de la emergencia social, fue permanentemente aislada por el gobierno. Al parecer, ello se debería al apoyo poco disimulado que la cúpula eclesiástica le brindó al Fre-

demo, llegando incluso a sacar a las calles al Señor de los Milagros. En represalia, el gobierno nombró como ministra de Educación a Gloria Helfer, una educadora católica de una tendencia religiosa opuesta a la cúpula del clero (Teología de la Liberación), les llamó “señores feudales” y cada vez que el clero peruano planteó críticas en temas como los derechos humanos, la inestabilidad institucional o la lucha contra la pobreza, el presidente Fujimori eludió los cuestionamientos y situó la discusión en torno a la política de población y la necesidad del uso de los métodos no naturales.

3. *El impacto de la estabilización y del ajuste*

En esta sección evaluaremos brevemente los impactos del proceso de estabilización y ajuste sobre el marco jurídico constitucional, el aparato público, el Estado empresario, el proceso de descentralización y la política de gasto social.

3.1 El impacto sobre el marco jurídico-constitucional

La crisis generada entre 1985 y 1990 tuvo como consecuencia un profundo cambio de paradigma con respecto al papel del Estado. Así, tras la estabilización efectuada entre 1990 y 1991, el gobierno preparó un amplio conjunto de cuerpos de ley denominado la ‘primera ola’ de reformas estructurales. La mayor parte de estos decretos-leyes fueron promulgados en noviembre de 1991 y estaban orientados a promover la inversión privada en diferentes actividades, muchas de las cuales constituían monopolio del Estado.

Entre las normas más relevantes para la reestructuración del Poder Ejecutivo destacan las siguientes: el Decreto Ley No. 674, que norma la promoción de la inversión privada en las empresas del Estado; el Decreto Ley No. 758, que promueve la inversión privada en la infraestructura de servicios públicos; el Decreto Ley No. 668, que es la nueva Ley de Comercio Exterior; el Decreto Ley No. 772, Ley de Aduanas; el Decreto Ley No. 718, que norma los sistemas privados de salud; el Decreto Ley No. 74, Ley del Sistema Privado de Pensiones; y el Decreto Ley No. 651, que ‘desregula’ el transporte urbano.

Pocos meses después de la ‘primera ola’ de reformas, en abril de 1992, se produce el autogolpe ejecutado por el presidente Alberto Fujimori con el apoyo de las Fuerzas Armadas. Esta medida

determina el cierre del Congreso de la República y el cese de los jueces supremos. Fruto de las presiones internacionales, el gobierno decide convocar a elecciones para un Congreso Constituyente Democrático, el cual tendría entre sus funciones fundamentales proponer una nueva Constitución.

Existen diferentes formas de interpretar el significado de la Constitución de 1993, pero en lo fundamental debe decirse que el texto sienta las bases de lo que el Estado debe o no debe hacer y hacia dónde debe orientarse prioritariamente su acción.

Entre los artículos claves figuran el 58 y el 60. El primero establece que el Estado se limita a orientar el desarrollo del país y actúa principalmente en las tareas de promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura. El segundo dice que el Estado, sólo si está autorizado por ley, puede realizar actividades empresariales en forma subsidiaria por razones de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional.

Enrique Bernales¹⁹ realiza un análisis ordenado de las diferencias entre las Constituciones de 1979 y 1993, y concluye, entre otras cosas, que:

- La Constitución de 1993 limita los derechos humanos principalmente a contenidos económicos, sociales y culturales. Es decir, se eliminan las prestaciones obligatorias del Estado a las personas de menores recursos; se reduce el concepto de seguridad social; se prescinde de las obligaciones del Estado relacionadas con alimentación, vivienda, recreación, regulación de la utilización del suelo urbano, apoyo a las cooperativas, mutuales e instituciones de crédito hipotecario; se elimina el derecho de los trabajadores cesantes a que sus pensiones sean reajustadas periódicamente; se restringe la educación gratuita en las universidades públicas y se elimina la estabilidad laboral.
- Además, debilita al Estado en sus atribuciones naturales de regulador de la actividad económica del país y de defensa de sus recursos naturales; suprime la planificación concertada y elimina los conceptos de interés social, la supervisión de la inversión extranjera y la importancia prioritaria del agro.

19. Bernales, Enrique, “¿Qué hacer con la Constitución de 1993?”, en *Socialismo y Participación*, No. 67, Lima: Cedep, setiembre 1994.

- Los cambios con respecto a la estructura del Estado giran en torno a la concentración y el incremento de las atribuciones del Presidente de la República, y la minimización del Parlamento. Entre las modificaciones más importantes destacan las siguientes:
 1. Se instaura un sistema de Cámara Única y, simultáneamente, se reduce el número de congresistas a 120. Además, se establece el sistema de elección por distrito único, con lo cual la probabilidad de que Lima esté sobrerrepresentada aumenta.
 2. Se priva al Congreso de intervenir en el nombramiento de altos funcionarios, que ejercen su cargo en nombre de la nación y de los altos intereses del Estado, entre ellos: ascensos militares, ratificación de embajadores e inclusive la ratificación de magistrados de la Corte Suprema.
 3. Adicionalmente, se ha privado al Parlamento del derecho de autoconvocarse para sesionar en legislaturas extraordinarias, si un número calificado de miembros lo solicita. Además, se ha remitido al Reglamento del Congreso, el número de legislaturas por año y su duración. En lo que respecta a las relaciones con el Poder Ejecutivo, el Presidente de la República ha fortalecido sus potestades, puesto que puede disolver el Congreso, si media la censura o la desconfianza a dos Consejos de Ministros, y gobernar sin Congreso durante cuatro meses. El Congreso actual carece de facultades para ejercer un control efectivo sobre la gestión presidencial, ni siquiera se ha previsto que el Presidente deba rendir cuentas de su administración ante éste al término de su mandato.
- Con relación a la estructura del Poder Ejecutivo, el Presidente de la República vuelve a tener las atribuciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, sin estar obligado a dar cuenta de sus actos; mientras que los ministros quedan relegados a un plano absolutamente secundario y sin posibilidad de dirigir la política del sector a su cargo, porque en sustancia quien dirige todo es el Presidente.
- Restablece la reelección presidencial inmediata.
- Divide al Jurado Nacional de Elecciones en tres órganos autónomos.

- Se cierra el paso al proceso de descentralización, que permite la posterior creación de los Gobiernos Regionales Transitorios, dependientes del Ministerio de la Presidencia.

Entre 1992 y 1994, se consolidaron y reglamentaron las principales normas promulgadas durante la 'primera ola' de reformas estructurales. En 1996 empezó la denominada 'segunda ola' de reformas, con normas orientadas a flexibilizar aun más la estabilidad laboral; reestructurar las deudas de las empresas privadas con el Estado; disminuir el peso de los sobrecostos provenientes de contribuciones e impuestos antitécnicos, como el Fonavi y el impuesto mínimo a la renta; modificar las leyes de bancos y valores; modernizar la seguridad social, reduciendo los aportes al Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) para ampliar el mercado de seguros privados de salud; modernizar la estructura y los procedimientos del Poder Ejecutivo, etc.

A diferencia de la 'primera ola' de reformas, que tuvo gran acogida por los sectores empresariales y la opinión pública, actualmente no existe consenso ni siquiera dentro del mismo gobierno. Por ello, estas modificaciones se están produciendo entre marchas y contramarchas, exacerbadas por las crecientes pugnas de poder dentro del régimen.

3.2 El impacto sobre la administración pública

La reestructuración del Poder Ejecutivo, en particular, refleja las tensiones causadas por la economía política de las reformas de política económica. Por ello, la reestructuración del aparato público se ha caracterizado por la reducción del gasto público, la recuperación de los ingresos fiscales, la privatización de las empresas públicas, la desactivación de todas las instituciones consideradas como fuentes de proteccionismo, la promoción de la competencia y el fortalecimiento de determinadas capacidades reguladoras.

En términos generales, la reforma en curso ha estado orientada a limitar la injerencia del Estado en la economía, así como a elevar la eficiencia interna de las empresas privadas locales y extranjeras. En los últimos seis años, la dinámica de cambio institucional parece estar más relacionada con las necesidades del programa económico que con las necesidades de institucionalización de la sociedad. Los nuevos problemas que se han producido por efecto de la estabilización y el ajuste se pueden apreciar en el Cuadro No. 3.

Cuadro No. 3

PROBLEMAS ACTUALES EN EL PODER EJECUTIVO

Aspecto	Causas	Consecuencias
Ausencia de objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de una estrategia de desarrollo integral coherente y predominio de criterios de corto plazo. • No existen prioridades en las políticas sectoriales. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Existen dificultades para establecer criterios, para priorizar proyectos y sustentar una política de gasto público.
Dirección y decisión	<ul style="list-style-type: none"> • Divorcio entre el trabajo en línea y los grupos con poder de decisión. • Funcionamiento de estructuras paralelas que duplican funciones y generan inestabilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ No existen condiciones para implementar un enfoque de gerencia estratégica institucionalizado en el sector público.
Carrera pública	<ul style="list-style-type: none"> • No existe la carrera pública. ■ Las administraciones no promueven la formación de cuadros especializados. ■ Existe una estructura salarial que tiene una insuficiente diferenciación como para estimular al personal especializado. • Los niveles remunerativos de los profesionales están muy por debajo del mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Falta personal con alta calificación en funciones en línea. ■ Organizaciones públicas no tienen capacidad para convocar cuadros profesionales de primer nivel. • No existe continuidad en los cargos ejecutivos de los gobiernos central, regional y locales.
Capacidad técnico operativa	<ul style="list-style-type: none"> • Debilidad de los cuadros técnicos encargados de la formulación y evaluación de políticas y proyectos. ■ Carencia de formuladores de políticas y programas en los diferentes niveles de la administración pública. ■ Falta de continuidad en las acciones, determina que exista una precaria memoria institucional. • No existen mecanismos para promover la productividad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se pierden millones de dólares por errores relacionados con diagnósticos equivocados e incapacidad de ejecución adecuada de políticas y programas. • Las prioridades de gasto no están fundamentadas desde el punto de vista técnico.

(continúa)

(continuación)

<p>Coordinación intesectorial</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Operación limitada de los mecanismos de coordinación y comunicación. ■ Deficiente coordinación intersectorial que opera en muchos casos de forma informal, debilitando las legítimas instancias de coordinación interministerial. ■ Falta de coordinación entre agencias para formular programas que tienen objetivos convergentes. ■ Exceso de rotación de personal en cargos en los que se requiere estabilidad para articular y coordinar programas. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Duplicidades de funciones determinan pérdida de valiosos recursos. • No es posible el seguimiento consistente de los resultados de programas que permiten el logro de objetivos compartidos.
<p>Problemas de control</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Excesivos procedimientos hacen lenta la administración. ■ Inapropiado diseño e implementación de la función de la Contraloría. • Personal más preocupado por cumplir procedimientos que resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> • El excesivo control administrativo existente ha tornado rígida la gestión pública y disminuye su eficacia ostensiblemente.
<p>Problemas estadísticos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Falta de apoyo para la generación de la estadística básica en los diferentes niveles de gobierno. ■ Carencia de estadísticas e información actualizada de carácter económico en el nivel regional o local. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ No existen las bases estadísticas para la toma de decisiones. Por tanto, se gerencia 'a ciegas'. • El planeamiento se dificulta por la incapacidad de realizar proyecciones.
<p>Problemas organizacionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Las agencias de gobierno no tienen un grado adecuado de autonomía para el cumplimiento de sus funciones. • No se cuenta con mecanismos aceptados de rendición de cuentas. • Déficit de personal profesional. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Es difícil medir el desempeño de la mayoría de agencias de gobierno. • Existen enormes dificultades para establecer incentivos que promuevan el aumento de la productividad en el sector público.

(continúa)

(continuación)

Finanzas y presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> • Debilidad de sistemas de presupuesto, inversión, personal, etc. y rigidez en los procedimientos (sistema presupuestal). ■ Significativa centralización fiscal con excesiva concentración de poder en el Viceministro de Hacienda. ■ Falta de capacidad para vigilar la calidad del gasto público. ■ Presupuesto público subordinado al flujo de caja. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Falta de capacidad para priorizar inversión. ■ Decisiones excesivamente centralizadas, utilizan criterios poco técnicos para asignación de prioridades de gastos. • Enormes dificultades para asignar recursos presupuestales a nuevos programas.
------------------------	--	---

Fuente: Sagasti, Francisco y Gustavo Guerra-García, "La modernización del Poder Ejecutivo: problemas y posibilidades", en *Socialismo y Participación*, No. 78, Lima: Cedej, junio de 1997.

A pesar de que el gobierno tiene plena conciencia de la necesidad de elevar significativamente la productividad del sector público para poder implementar de forma exitosa las reformas de segunda generación, la priorización de la reelección determinó la desactivación del proceso de modernización del Estado y la salida de Leoní Roca, secretaria ejecutiva del Programa de Modernización del Estado.

En este proceso, la posición del presidente Fujimori se basó en que de acuerdo con su intuición:

“el 80% del sector público funcionaba adecuadamente, mientras que el 20% restante tenía serios problemas de gestión. Por tanto, ¿por qué pagar los costos políticos de la reforma del Poder Ejecutivo si el problema sólo afecta al 20% del aparato público?”.

Los costos políticos correspondían a la disminución del personal del Estado, que automáticamente se ejecutaría por las propuestas de liquidación y fusión de entidades, que eran parte de los planteamientos de la secretaria ejecutiva del Programa de Modernización del Estado. Los objetivos de dicho Programa eran: a) revertir los dos grandes déficit del Estado peruano, el fiscal y el de capacidad de gestión de las instituciones públicas; b) contar con un sistema de administración sustentado en la gerencia por objeti-

vos o resultados; y c) elevar sustantivamente la productividad del sector público.

3.3 El impacto sobre el Estado empresario

Hacia 1990, el Estado contaba con 180 empresas públicas (además de las 226 unidades productivas en las que tenía participación accionaria), pero la mayoría de ellas enfrentaban serias restricciones para operar con eficiencia. Por lo anterior, sólo en 1989, las empresas estatales acumularon pérdidas por US\$ 531 millones. Es importante señalar que de las 133 empresas no financieras, 32 estaban en estado no operativo o en liquidación y las restantes tenían problemas financieros y administrativos, generando pérdidas diarias por US\$ 5 millones. En ese momento existían condiciones que hacían urgente la ejecución de un programa de privatización. El Estado estaba quebrado y era incapaz de financiar los requerimientos de inversión de las empresas públicas, que también estaban, en muchos casos, en similares condiciones. La única solución para generar inversión, sin afectar el delicado equilibrio fiscal del Estado, parecía ser la privatización de esas unidades.

Ante esta realidad, en 1991 se inicia un programa de privatización, cuyos objetivos son:

- Reestructurar la relación entre los sectores público y privado.
- Elevar la eficiencia de las empresas de servicio público.
- Lograr que las fuerzas del mercado y la libre competencia tengan un papel esencial en la asignación de recursos.
- Lograr que la inversión privada en el sector productivo se convierta en el motor del crecimiento económico.

En junio de 1991, por medio del Decreto Supremo No. 141, se privatizaron las primeras 23 empresas estatales. En 1992 se constituye, mediante el Decreto Supremo No. 674, la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (Copri), que quedó a cargo de ejecutar el proceso de privatización de las mismas.

Además de los objetivos iniciales del programa de privatización, la Copri se ha planteado los objetivos siguientes:

- Objetivos empresariales: viabilidad y prosperidad a largo plazo de las empresas, rápida recuperación operativa y generación de empleo productivo.
- Objetivos políticos: transparencia y agilidad del proceso, aumentar la participación de los trabajadores en la propiedad y armonizar intereses de diversos grupos.
- Objetivos legales de la privatización: asegurar la irreversibilidad del programa, entre otros.
- Objetivos económico-financieros: incrementar la inversión privada, aumentar la competencia, entre otros.

Desde que comenzó el proceso de privatización en 1991 hasta el 31 de octubre de 1996, se han privatizado 130 empresas o activos del listado, lo que ha generado ingresos para el Tesoro por un total de US\$ 6,752.2 millones (de los cuales, más de US\$ 250 millones corresponden a canje de deuda) y compromisos de inversión en estas empresas por US\$ 4,878 millones. Además, cabe destacar que el listado ha asumido deudas de estas empresas por un monto superior a los US\$ 1,000 millones. El objetivo inicial del gobierno fue completar la transferencia al sector privado de todas las empresas o activos del Estado para mediados de 1995. Sin embargo, a finales de octubre de 1996, existían más de 30 empresas en ese proceso, de las cuales algo menos de la mitad fueron privatizadas en 1997.

Una lección acerca de las privatizaciones en otros países es que este proceso puede ser un importante vehículo para diversificar la propiedad y crear una base de apoyo político, para evitar la reversibilidad del proceso. En el caso peruano, el programa se denomina Participación Ciudadana y ha colocado paquetes de acciones de Cementos Norte Pacasmayo, Telefónica del Perú y Luz del Sur. El programa fue diseñado para lograr la participación de 400,000 personas, y también considera la venta de acciones a inversionistas institucionales locales y extranjeros.

3.4 El impacto sobre las estructuras regulatorias

Las necesidades del proceso de estabilización, el proceso de privatización de bienes y servicios públicos (algunos de ellos con características de monopolio natural) y la idea predominante de que

el Estado debía concentrarse en regular las actividades económicas, dejando el protagonismo al sector privado, generó la necesidad de replantear y potenciar la capacidad de regulación de éste.

Las necesidades relacionadas con los procesos de estabilización pusieron énfasis en la reforma de la Sunat, de Aduanas y de las superintendencias vinculadas al sistema financiero y de valores como la Conasev, la SBS y la SAFF.

Asimismo, la percepción de que una excesiva concentración del mercado podría generar presiones para el alza en los precios, determina la necesidad de crear regulaciones antimonopólicas y de defensa del consumidor. Esta función de regulación es efectuada por el Indecopi.

Otros órganos reguladores sectoriales son: la Sunass, encargada de las empresas públicas de saneamiento; el Osiptel, que vela por el suministro de los servicios públicos de telecomunicaciones; Perupetro, que es titular del petróleo del subsuelo y negocia los contratos acerca de ese bien; Ositran, que administrará los contratos de concesión de infraestructura de transportes de uso público; y Osinerg, que regulará al sector eléctrico.

Algunas de estas instituciones son consideradas islas de modernidad -Conasev, SBS, SAFF, Osiptel, Indecopi- porque cuentan con: 1) recursos financieros suficientes para contratar personal adecuado; 2) un marco legal estable que les brinda un grado razonable de autonomía; y 3) una política de incentivos para capacitar a su personal técnico especializado. Sin embargo, existen muchas entidades reguladoras en el gobierno central y en las municipalidades que no están en condiciones de cumplir adecuadamente sus funciones. Entre ellas destacan: el Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena), la dirección General de Transporte Aéreo (DGTA), la Dirección General de Circulación Terrestre del Sector Transportes, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass), el Instituto del Mar Peruano (Imarpe) y la Dirección General de Electricidad.

3.5 El impacto sobre la descentralización político administrativa

Actualmente, Perú está dividido en 12 gobiernos regionales, sin incluir Lima y Callao; 189 municipalidades provinciales y

1,814 municipalidades distritales. Desde el punto de vista de los ingresos fiscales, Perú es un país sumamente centralizado: durante el periodo 1975-1984, el promedio de recaudación de los gobiernos subnacionales en los países latinoamericanos fue de 20.1% de los ingresos fiscales nacionales, en tanto que en Perú, éste fue de sólo 2.3%. En el gasto también se verifica la centralización, pues en el mismo periodo, los gobiernos subnacionales de la región gastaron en promedio el 22.1% de los recursos fiscales y en Perú, ese porcentaje fue de 2.9%.

En relación con los gobiernos regionales, cabe señalar que en julio de 1990, al comenzar la administración del presidente Fujimori, estaba en fase avanzada la creación de las 12 regiones en cumplimiento de la Constitución de 1979. Era evidente la existencia de problemas demarcatorios no resueltos dentro de varias regiones, hecho que no tardó en ser explotado por sus repercusiones políticas. La irresponsabilidad con que el gobierno de García actuó en las fases finales del proceso de delegación de competencias y transferencia de funciones a las nacientes regiones, no fue sino el punto de partida para un conflicto que no tardó en estallar entre el gobierno central y los gobiernos regionales. Por ejemplo, la transferencia de funciones ejecutivas de los ministerios hacia los gobiernos regionales no estuvo acompañada de sistemas de control y coordinación, que aseguraran la adecuada ejecución de las mismas.

A lo largo de 1990 y 1991, se agudiza la contienda de competencias entre el nivel central y los gobiernos regionales por activos, empresas, bancos, instituciones, proyectos especiales, etc. Ante este panorama, el gobierno detiene el proceso de transferencia mediante decretos de emergencia que, en más de un caso, fueron derogados por un Congreso erigido en defensor del proceso de regionalización, agravando el *impasse* político Ejecutivo-Legislativo. De esta manera, a principios de 1991, las regiones habían conseguido ponerse a la vanguardia de la oposición al gobierno.

Por otra parte, el imprescindible ajuste fiscal impulsado por el nuevo gobierno -desde sus primeros días de su llegada al poder- en el contexto de un conjunto de reformas estructurales emprendidas rápidamente, no era en absoluto concordante con la voraci-

dad por recursos de los nacientes gobiernos regionales, que sentían que todo estaba por hacer y que el gobierno central tenía la obligación de transferirles los fondos que hicieran posible su consolidación.

De ahí que, progresivamente, el conflicto entre el nivel central y los gobiernos regionales se agudizara hasta el punto de constituir una verdadera guerra política, en la que el refuerzo de un nivel de gobierno implicaba el debilitamiento del otro. Este conflicto sería finalmente 'zanjado', si cabe la figura, con la disolución de las Asambleas Regionales por el golpe de Estado del 5 de abril de 1992 y la instauración de las Comisiones Transitorias de Administración Regional (CTAR's), con autoridades regionales designadas 'a dedo' por el Ejecutivo, práctica que aún subsiste.

Esta situación ha acentuado el tradicional manejo centralista en la asignación de los recursos públicos. No sólo debido a la designación por parte del Ejecutivo de las autoridades regionales, sino también al limitado presupuesto que se les asigna.

Hoy los recursos destinados a las regiones se transfieren a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de la Presidencia y el Foncodes, sin mayor participación de las instancias regionales en la configuración y determinación de los gastos por efectuarse. Y, por consiguiente, sin tomar en cuenta las preferencias de la comunidad.

Cabe destacar que actualmente el órgano encargado de nombrar a los Presidentes regionales y de asignar el presupuesto de las regiones es el Ministerio de la Presidencia, que a su vez se ha convertido en la gran caja del gasto social del gobierno. Con ello, la lealtad y la dependencia de los Presidentes regionales al gobierno central están más que aseguradas. Este esquema no sólo no asegura la responsabilidad de los funcionarios de los gobiernos regionales frente a la comunidad que atienden, sino que hace que los gobiernos regionales respondan a las preferencias del gobierno central y no a las de su comunidad.

En relación con las municipalidades provinciales y distritales, en diciembre de 1993 se promulgó el Decreto Ley No. 776, el cual, a través de la reasignación de recursos, modifica la estructura de poder de los gobiernos locales. Este decreto se promulgó en el

contexto de una tendencia de centralización y concentración del poder político en el gobierno central. En forma progresiva, en el transcurso de los últimos años, éste ha intervenido en las funciones descentralizadas por diversas vías. Adicionalmente, no puede olvidarse que la ejecución de obras públicas -y sus inauguraciones- tiene evidentes connotaciones político-electorales, dentro de un proceso en el cual participa un candidato-Presidente, siendo previsible también la presencia de un candidato-Alcalde de Lima.

La marcada dependencia de la economía municipal por las transferencias del Gobierno central sólo puede haberse agravado desde la publicación del Decreto Ley No. 776, que pone en manos del Poder Ejecutivo la distribución de las más importantes fuentes de ingresos municipales, a través del Fondo de Compensación Municipal. Refuerza, por ende, las prerrogativas del Ejecutivo, el cual viene impulsando el clientelismo municipal por las presiones económicas que se ejercen sobre los consejos, discriminando las transferencias financieras en función de lealtades políticas de coyuntura.

Los criterios para la distribución del Fondo son determinados por decreto supremo, estableciendo el decreto vigente que ésta se realice en dos etapas. La primera contempla su distribución en el nivel provincial, según la mortalidad infantil y la población total de la jurisdicción respectiva. En la segunda, el total de cada provincia se distribuye 20% para la municipalidad provincial y 80% para las municipalidades distritales.

La distribución entre los diferentes distritos de una provincia, salvo en el caso de Lima y Callao, se efectúa de acuerdo con la población, con un esquema que da una ponderación de 2 a la población rural y de 1 a la urbana. En el caso de las asignaciones distritales de Lima y Callao, se da prioridad a las poblaciones urbano-marginales.

En resumen, este sistema ha reorientado recursos de las provincias, y principalmente de Lima, a las municipalidades distritales de las regiones. Por lo anterior, todas ellas experimentaron un aumento en las transferencias a sus gobiernos locales, con excepción de Lima provincial, en donde disminuyeron en un 80% (de S/. 107 millones en 1993 a casi S/. 21 millones en 1994). Las regiones menos favorecidas con este cambio han sido Callao y

Ucayali, con un incremento de sólo el 45%, y la más favorecida la región Inka, con un aumento del 121%.

3.6 El impacto sobre la política del gasto social

La reacción del gobierno frente a la necesidad de ejecutar programas de alivio a la pobreza tardó en llegar. Si bien en agosto de 1990 se puso en marcha el PES, éste sólo cumplió con atender de manera inmediata los problemas de la población pobre durante los seis primeros meses. Posteriormente, el gobierno recortó el suministro de sus recursos y desmanteló ese programa.

Recién a finales de 1991, el gobierno reacciona con la creación del Foncodes, que a la fecha es su principal programa para la reducción de la pobreza.

Desde 1996, las mayores asignaciones del gasto para la reducción de la pobreza son para el Foncodes, el Programa del Vaso de leche, el Pronaa y el Pronamachs (Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos). Estas cuatro partidas concentran el 64.6% de lo destinado a la reducción de la pobreza.

Un problema sobre la forma en que se viene llevando a cabo la reducción de la pobreza es que las acciones no se articulan entre ellas. Además, éstas no responden a una concepción única de lo que es el desarrollo y del papel que le toca al Estado en esa tarea. Este último punto es de especial importancia, ya que las acciones actuales del Estado están sentando las bases para cualquier esfuerzo futuro. Por lo anterior, sería recomendable hacer conciencia en la población sobre sus responsabilidades y compromisos como usuarios y beneficiarios de las obras que se están realizando.

En el transcurso de los últimos años, el Foncodes se ha convertido en el principal instrumento de la política social del gobierno, con el objetivo de focalizar el gasto social básico en los estratos más pobres de la población²⁰. Concebido originalmente como un fondo de 'compensación social' frente a los efectos regresivos de

20. Los datos han sido tomados de Foncodes, *Nota Mensual*, No. 8, Lima: Foncodes, setiembre de 1994.

la política de ajuste, el Foncodes se superpone incluso a los sectores sociales tradicionales de salud y educación.

Entre noviembre de 1991 (fecha de su creación) y setiembre de 1994 ha acumulado una inversión de más de US\$ 450 millones, distribuidos en más de 12,500 proyectos. De acuerdo con cifras oficiales, el Fondo Nacional ha concentrado el 35% de su inversión en las zonas muy pobres y el 27% en las zonas pobres del país, con una inversión de US\$ 90 por persona en situación de extrema pobreza²¹. Las líneas de inversión del Foncodes son: asistencia social, infraestructura social, infraestructura económica y desarrollo productivo. Del total acumulado de proyectos por líneas de inversión, entre noviembre de 1991 y agosto de 1994, el 49.2% correspondió a infraestructura social, el 26.9% a infraestructura económica, el 12.8% a desarrollo productivo y el 11.1% a asistencia social. En síntesis, el grueso de la inversión ha estado orientado a la infraestructura social y económica.

Los proyectos apoyados por el Fondo Nacional abarcan una amplia gama de actividades en los sectores agropecuario, saneamiento, educación, salud, nutrición, transporte, energía y otros de naturaleza multisectorial. Proyectos típicos son: la construcción de aulas escolares; postas sanitarias; botiquines; locales comunales; vías de acceso; caminos vecinales; comedores populares; obras de agua potable y saneamiento básico; canales de riesgo; pequeñas obras de electrificación urbana y rural; losas deportivas; guarderías y wawa-wasis; rehabilitación de andenes; forestación y defensas ribereñas; entre otros.

Un aspecto por destacar en el trabajo del Foncodes es la ejecución de sus proyectos a través de núcleos ejecutores, es decir, formas de organización *ad-hoc* de la población beneficiaria. El 68% de los proyectos se lleva a cabo mediante esta modalidad, correspondiendo el resto a ONG's (17%), municipios (8%) y otras instituciones gubernamentales (7%).

21. Cabe destacar que la clasificación de zonas según pobreza, se realizó en el nivel departamental, con lo cual algunos de los recursos pueden haberse destinado a distritos o localidades no tan pobres dentro de un departamento considerado como 'muy pobre'.

Ciertamente, la actividad del Foncodes no está exenta de intercalarse con la de otros organismos públicos del área social. Abundan los ejemplos de colegios que carecen de maestros o de postas médicas cuyo equipamiento y personal no es provisto oportunamente por el sector salud, por falta de coordinación con los ministerios correspondientes. Asimismo, son frecuentes las denuncias de construcciones en terrenos que carecen del respectivo saneamiento legal o con características inadecuadas por falta de estudios previos.

A pesar de todo esto, la actividad del Foncodes constituye un buen ejemplo de la nueva institucionalidad pública que está surgiendo en el área social, con un fuerte contenido de 'emergencia social' y un innegable componente de 'clientelismo' político con respecto al Estado; pero con una importante capacidad de respuesta rápida a situaciones de demanda social urgente que caracterizan a la crisis actual.

El Foncodes es uno de los elementos más importantes de la política social del gobierno. Esto no sólo por la magnitud de sus acciones, sino también por el alcance de las mismas. A través de las acciones de este Fondo, el Estado peruano ha llegado a lugares lejanos, a los que nunca antes había podido acceder. Adicionalmente, los otros programas del Mipre son los instrumentos clave de la campaña permanente del Presidente de la República.

Como se ha mencionado anteriormente, los hechos que se han sucedido en las últimas décadas han llevado a un deterioro de los servicios sociales, sobre todo en los sectores de educación y salud. Ante esta problemática, el gobierno ha decidido aumentar los recursos destinados al gasto social, privilegiando los programas focalizados (Foncodes, Pronaa, Infes, Pronamach, etc.) y desplazando a los Ministerios de Salud y Educación a un segundo nivel de prioridad (ver el Cuadro No. 4).

Cuadro No. 4

**PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL PROGRAMA
DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA: 1993-1996**
(millones de nuevos soles)

ENTIDADES	1993	1994	1995	1996
Ministerio de Economía	116	170	230	235
Vaso de leche				
FONCODES	337	451	501	458
Apoyo social	33	77	117	97
Generación de empleo	294	346	353	31
Fortalecimiento institucional	10	28	31	330
PRONAA	58	98	213	198
Comedores nacionales	46	89	173	158
Ayuda a desplazados	12	9	40	32
Ministerio de Educación	31	37	100	126
Alimentación escolar	31	37	100	100
Mejora educación primaria				26
Infes (infraest. educativa)				220
Ministerio de Salud	15	10	36	60
Lucha contra epidemias	15	10	36	36
Planificación				24
Ministerio de Agricultura	66	86	202	218
Apoyo al agro en zonas de emergencia	66	86	202	60
Pronamachs				158
Ministerio de Energía y Minas		64	58	55
Electrificación rural ampliación frontera eléctrica				
Cooperación Popular	10	11	50	48
Proyectos multisectoriales				
Ministerio de la Presidencia		14	36	154
Programa Nac. de agua potable y alcantar.				
Ministerio de Transportes y Comunicaciones			79	131
Caminos rurales				

(continúa)

(continuación)

Presidencia del Consejo de Ministros		..	20	19
Acción cívica de las Fuerzas Armadas				
Ministerio de Economía y Finanzas		62	109	57
Programa social				
Inade-MEF		24	32	45
Programa emergencia e inversión social				
Gasto Social Básico		614
Educación				80
Salud				474
Instituto Nacional del Niño				30
Otros				30
Mejora de la calidad de los servicios sociales		79	598	..
TOTAL	633	1,106	2,263	2,638

Fuente: INEI, Perú: *Compendio estadístico 1995-1996*, Lima: INEI, 1996.

4. Conclusiones

¿Por qué las decisiones respecto de la política económica y el ajuste estructural se realizaron sobre un horizonte de corto plazo?

En situaciones de hiperinflación, como la que afectó a Perú en 1990, la estabilización macroeconómica se convierte en una tarea absolutamente prioritaria. Dadas las características institucionales del proceso de estabilización, se requiere de gran determinación política y de un gobierno enérgico para estabilizar una economía en forma exitosa. Sin embargo, una vez lograda la estabilidad macroeconómica en el corto plazo, es necesario proceder con reformas estructurales, y en particular con una reforma de las instituciones del Estado, adoptando una perspectiva de mediano y largo plazo.

A pesar del aparente consenso respecto de la necesidad de mantener las reformas económicas, no existe una estrategia de desarrollo integral y coherente que le dé sentido. Además, si bien no se ha elaborado un programa de desarrollo alternativo al proyecto neoliberal del gobierno, este último no ha sido capaz de formar la alianza social que permita darle estabilidad al proceso en el mediano y largo plazos. Esta situación genera que en todos los sectores

predominen criterios 'pragmáticos' de corto plazo que, frecuentemente, son muy difíciles de diferenciar de la improvisación.

Este problema se refuerza, toda vez que la política macroeconómica no sólo se ha convertido en el principal sino en el único determinante del conjunto de políticas en todos los sectores de la actividad gubernamental. Por esta razón, consideraciones relacionadas con el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos -austeridad fiscal, políticas de endeudamiento público, reducción del número de funcionarios gubernamentales, asignación de recursos para el pago de la deuda externa, entre otros- condicionan fuertemente el diseño y la ejecución de políticas sectoriales. Al mismo tiempo, con relación al Poder Judicial y al sistema electoral, el gobierno tampoco ha tendido puentes con los sectores significativos de la sociedad, de modo que permita que las reformas sobrevivan a sus impulsores. La sensación de que en los cambios introducidos en estos sectores han existido motivaciones claramente reeleccionistas, dificulta aun más que estos procesos logren un apoyo después de que Alberto Fujimori deje de ejercer la presidencia de la República.

Además, la reestructuración administrativa del Poder Ejecutivo está desarticulada de los objetivos de política de cada uno de los sectores, agencias y entidades que lo conforman, y está fuertemente condicionada por los procesos de privatización. Todo esto se agrava debido a que existe poca coordinación intersectorial y se carece de un sistema de planeamiento estratégico que asegure la coherencia del conjunto de las políticas gubernamentales. Por ello, no se cumple con uno de los requisitos clave para pasar a un proceso ordenado hacia las reformas que necesitan horizontes de tiempo más largos: la elevación significativa de las capacidades del gobierno.

¿Por qué se mantuvieron las principales decisiones de política económica en el tiempo?

Como hemos visto, las decisiones se han mantenido por diferentes factores. En primer lugar, por la presión de las agencias internacionales que buscaron darle coherencia al modelo económico. En segundo lugar, porque el gobierno logró establecer mecanismos de transferencia de recursos a través de programas focalizados que no pusieron en peligro la estabilidad macroeconómica,

más allá de ajustes temporales que fueron finalmente ejecutados. En tercer lugar, porque ni la oposición política ni los empresarios plantearon un camino alternativo a seguir con un mínimo de consistencia y capacidad de persuasión. Por tanto, el gobierno no tuvo incentivos políticos para alterar la política económica.

En cuarto lugar, entre 1994 y 1995, los resultados del programa económico fueron percibidos como ampliamente satisfactorios, consiguiendo al mismo tiempo elevar el producto bruto interno y reducir la inflación. Finalmente, también es importante considerar que ninguna fuerza política puso en riesgo la continuidad del fujimorismo. Por ello, no hubo necesidad de ejecutar cambios significativos a la política económica.

¿Por qué no se sentaron las bases de una reforma institucional?

El estilo de conducción del gobierno no promueve una gestión transparente, debido a que existe escaso debate público y no se materializan procedimientos de consulta abiertos a sectores significativos de la sociedad. En general, la gestión pública actual privilegia procesos de consulta selectivos y cerrados que descartan la formulación de consensos, aun en aquellos temas de interés nacional que requieren de amplio acuerdo. El papel 'caja de resonancia' del Congreso ha sido limitado, y tanto los congresistas de la mayoría como los funcionarios vinculados a órganos de control no cumplen sus funciones básicas de fiscalización del Poder Ejecutivo.

En este orden de cosas, la mayoría de las políticas en los ámbitos de la macroeconomía y de los diferentes sectores se formulan a escala nacional, sin tomar en cuenta la diversidad de situaciones locales. De este modo, se centralizan decisiones que deberían tomarse en los niveles regional y local, y la mayor parte del presupuesto nacional termina siendo manejado por los Ministerios de Economía y Finanzas y de la Presidencia. Adicionalmente, no se han definido con claridad las políticas de muchos sectores del Poder Ejecutivo, particularmente en el ámbito social, ni la manera en que éstas deben coordinarse con las políticas y decisiones en el nivel provincial y distrital.

Así, las cosas sin claridad respecto del papel que podrían jugar los diferentes ministerios, sin planes y programas de consenso,

y sin una idea de qué actividades y facultades deberían trasladarse a las instancias regionales y locales: ¿cómo orientar una reforma de los poderes del Estado? ¿Cómo establecer respecto de qué objetivos de política reformar las instituciones? En perspectiva, será fundamental que las organizaciones significativas de la sociedad lideradas por el gobierno, logren un mínimo consenso respecto de un programa de desarrollo de mediano plazo. Dicho programa debería contener los elementos centrales de las políticas económica, social e institucional, que deberían ser todas y cada una de ellas parte de un todo coherente.

¿Cuáles son los riesgos de mantener las actuales reglas de juego?

La inexistencia de objetivos respecto del gasto público, se refleja en la ausencia de una oficina encargada de planificar y priorizar la ejecución de obras y proyectos. Al eliminarse el Instituto Nacional de Planificación, se creó una oficina en el Ministerio de Economía para que analizara los proyectos, programas y obras a ejecutarse. Sin embargo, dicha oficina sólo existe en el organigrama. Como consecuencia, si la instancia encargada de evaluar los gastos del gobierno no funciona, no hay manera de poner en práctica políticas y mecanismos que definan los objetivos y las prioridades del gasto público y de los proyectos de inversión. Además, no existe una entidad que supervise problemas de diseño de los proyectos y ello afecta directamente la ejecución de los mismos. En general, existen problemas de recursos humanos calificados y de control, que son problemas clásicos de los gobiernos y que impactan negativamente los beneficios potenciales de los proyectos. Así, los proyectos se hacen de acuerdo con un criterio centralizado y con una voluntad presidencial que puede reflejar intereses nacionales, regionales y locales, pero que generalmente se formulan sin un sustento técnico.

La supeditación de la política de gasto a los requerimientos de corto plazo del programa de estabilización impidió modificaciones importantes a los sistemas de formulación del presupuesto y de control. Estos sistemas no responden a la necesidad de utilizar los recursos del Tesoro de manera eficiente en actividades prioritarias. Más que una respuesta a planes o metas, el presupuesto toma como punto de partida el presupuesto del año ante-

rior, con lo cual se arrastran los errores y omisiones de los años recientes. Con relación a las actividades de control del gasto, cabe señalar que se limitan a una fiscalización contable del uso de los recursos sin ninguna consideración por la búsqueda de eficiencia.

De continuar sin modificaciones significativas el estilo de gestión pública del gobierno, es probable que las limitaciones se agudicen, se refuercen mutuamente y que se socaven los esfuerzos de ciertos sectores del gobierno, para pasar de la etapa de estabilización a la de reformas institucionales.

Es previsible que el gobierno actual acentúe la centralización y concentración de sus actividades en Lima y en el gobierno central. Como consecuencia, se mantendrían las asimetrías de información que impiden una asignación de recursos más eficiente en la regiones, se profundizarían los desequilibrios espaciales y se acentuarían las desigualdades en el acceso a los servicios entre Lima y el resto del país. En estas circunstancias, es poco probable que se generen y mantengan núcleos activos dedicados a identificar proyectos prioritarios y al planeamiento estratégico en las diversas regiones de Perú, por lo cual las decisiones que afectan su desarrollo serían tomadas en Lima por el Presidente y sus principales colaboradores. El riesgo de privilegiar criterios políticos sobre los técnicos aumentaría significativamente, sobre todo en períodos de elecciones.

Así, es poco probable que la descentralización productiva generada por la localización de importantes centros productivos vinculados a la explotación de productos primarios (yacimientos mineros, agroindustrias, gas, petróleo, etc.) en diferentes regiones, logren un correlato político-administrativo que permita que otros sectores económicos aprovechen al máximo las nuevas oportunidades de crecimiento. En general, parece poco probable que en el proceso en curso se incorpore la promoción de los territorios como un eje del esquema de desarrollo.

En segundo lugar, al carecer de equipos técnico-políticos de primer nivel, encargados de la gestión pública superior, se mantendría el desbalance que existe entre las pocas entidades públicas eficientes y la vasta constelación de organizaciones públicas que operan en condiciones de extrema precariedad técnica y operativa. Las modernizaciones sólo alcanzarían a aquellas instituciones que logren captar la atención y el apoyo del Presidente de la Re-

pública (o de sus principales asesores), que tengan apoyo de los organismos internacionales o que logren un cierto grado de autonomía económica y operativa.

En este sentido, lo más probable es que los problemas de excesiva rotación de gerentes y directores, escasez de profesionales de primer nivel, falta de continuidad en las políticas, inexistencia de sistemas de información, poco control de la agenda, incapacidad de establecer prioridades, interferencia política y excesiva atención a los procedimientos en perjuicio de los resultados, persistan en la gran mayoría de las instituciones del Estado.

En tercer lugar, la escasez de políticas sectoriales claramente definidas, que hayan surgido como resultado de un amplio debate y que sean capaces de generar consensos operativos, hace muy difícil establecer objetivos y metas cuantificables para evaluar el desempeño del sector público. Por esta razón, existe el riesgo de que se generalicen los procesos de toma de decisión poco transparentes, debido a la falta de apertura en la formulación de políticas y a lo cerrado y excluyente de los grupos que ejercen el poder político, proceso que es reforzado por la filosofía de "primero hacer y después hablar". A su vez, esto hace imposible el desarrollo de indicadores de gestión que faciliten la rendición de cuentas. Al no existir las condiciones para una gestión moderna y transparente, cualquier flexibilización en los procedimientos de control podría generar problemas adicionales.

En cuarto lugar, debido a las limitaciones en la formulación de políticas, los procesos de privatización, y en particular las privatizaciones de servicios públicos, corren el riesgo de desvincularse de las políticas y de los objetivos de mediano y largo plazo para el respectivo sector y para el Poder Ejecutivo en su conjunto. Aun más, sin políticas y objetivos claros, es posible que predominen sólo los criterios referentes a los ingresos por la venta de empresas estatales, en desmedro de las consideraciones de calidad, oportunidad y cobertura en la provisión de servicios públicos, y de los procedimientos y costos de la regulación.

En quinto lugar, la ausencia de esfuerzos de concertación con los diversos grupos de la ciudadanía, incluyendo a la oposición política, en temas que requieren un horizonte temporal de largo plazo, puede generar inestabilidad y afectar el desempeño de las diversas entidades del Poder Ejecutivo. Esto es particular-

mente importante en lo referente a la reforma del Poder Ejecutivo, la creación de un servicio civil, la modificación de procedimientos presupuestales y de control, y muchas otras iniciativas que requieren de más de dos o tres períodos de gobierno para rendir frutos. La experiencia de muchos intentos de reforma durante los últimos decenios demuestra claramente que sin un amplio consenso alrededor de un núcleo de reformas institucionales, no es posible modernizar e introducir reformas en el aparato estatal.

Por último, es previsible que se mantengan las deficiencias existentes en los principales mecanismos para igualar oportunidades (programas de salud, educación, empleo, capacitación laboral)²². Esto se explica tanto por la prioridad otorgada a los programas temporales de lucha contra la pobreza y compensación social, como por la carencia e ineficiencia de programas de mediano y largo plazo destinados a reforzar los ministerios, municipalidades y otras agencias encargadas de los programas sociales. Si bien el gobierno ha logrado notables éxitos en *contener el* proceso de deterioro en la calidad de vida, y ha disminuido el ritmo de aumento de la pobreza absoluta, las reformas económicas han tenido como consecuencia una mayor desigualdad del ingreso y del consumo, y una creciente brecha entre los peruanos ricos y pobres. Este aumento en los índices de desigualdad, que se añade al deterioro que produjo la crisis económica de fines del decenio de los ochenta, podría tener como consecuencia un incremento en los índices de criminalidad y de violencia política.

22. La ineficacia de los mecanismos para generar empleo adecuadamente remunerado y suministrar servicios sociales básicos con un mínimo de calidad, están ampliando la brecha entre ricos y pobres. Es decir, está aumentando la pobreza relativa expresada en términos de las diferencias de ingresos entre las familias de niveles socio-económicos altos y medios (A y B) *versus* los ingresos de las familias de ingresos bajos (C) y muy bajos (D). Según encuestas de Apoyo S.A., los ingresos mensuales de las familias del nivel A pasaron de US\$ 2,823 a US\$ 4,040 entre 1991 y 1996. Ello implica que tuvieron un aumento de sus ingresos equivalente a US\$ 1,113. Por su parte, el nivel B registró en el mismo período un aumento de sus ingresos mensuales equivalente a US\$ 369. En contraste, el aumento de los ingresos mensuales de las familias de los niveles C y D sólo ascendió a US\$ 92 y US\$ 107, respectivamente.

Bibliografía

- Apoyo, *Perú Económico*, varios números, Lima: Apoyo S.A., 1990-1996.
- Apoyo, "Nuevas ideas para viejos problemas", en *Perú Económico*, vol. XVII, No. 8, Lima: Apoyo S.A., agosto 1994.
- Apoyo, *Perú Económico*, vol. XV, No. 4, Lima: Apoyo S.A., abril 1992.
- Apoyo, "Radiografía de un desastre: el país que deja Alan García", en *Perú Económico*, vol. XIII, No. 8, Lima: Apoyo S.A., agosto 1990.
- Bemales, Enrique, "¿Qué hacer con la Constitución de 1993?", en *Socialismo y Participación*, No. 67, Lima: Cedep, setiembre 1994.
- Boloña, Carlos, *Cambio de rumbo*, la. edición, Lima, Perú: Instituto de Economía de Libre Mercado, 1993.
- Cedep, *La pacificación es tarea de todos*, mimeo, Lima: 1992.
- Foncodes, *Nota Mensual*, No. 8, Lima: Foncodes, setiembre de 1994.
- Glewwe, Paul y Gillete Hall, *Poverty and Inequality During Unorthodox Adjustment: The case of Perú 1985-1990*, Washington D.C.: Banco Mundial, 1992.
- Guerra-García, Gustavo, "Reforma del Estado: pautas para reformar el Poder Ejecutivo", Lima: Agenda Perú, 1997.
- Guerra-García, Gustavo, "Los programas sociales 1990-1992", en Alvarez, Augusto, *Implementación de políticas en el Perú*, Fundación Ford: 1995.
- INEI, *Compendio estadístico 1995-1996*, Lima: INEI, 1996.
- Naim, Moisés, *Latin America's Journey to the Market: From Macroeconomic shocks to Institutional Therapy*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1994.
- Nelson, Joan, *Economic Crisis and Policy Cholesterol: The Politics of Adjustment in the Third World*, Nueva Jersey: Princeton University Press, 1990.
- North, Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York: Cambridge University Press, 1990.
- Paredes, Carlos y Jeffrey Sachs, *Estabilización y crecimiento en el Perú*, Lima: Grade, 1991.
- Przeworski, Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- Sagasti, Francisco y Gustavo Guerra-García, "La modernización del Poder Ejecutivo: problemas y posibilidades", en *Socialismo y Participación*, No. 78, Lima: Cedep, junio de 1997.
- Sagasti, Francisco y Alvaro Quijandría, *La política económica de las reformas de política económica en el Perú: 1990-1993*, mimeo no publicado, Lima: 1993.
- Tomassini, Luciano, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Monografía No. 9, Washington D.C.: BID, 1993.

**LA CIUDADANÍA:
¿LIBERTAD, IGUALDAD, DIVERSIDAD?**

Presentación

Esta sección se ocupa del tema de la ciudadanía desde una óptica analítica, ello abarca el examen tanto de diferentes planteamientos conceptuales como el de una variedad de nociones y prácticas que a través de la historia peruana han estado asociados a la idea de ciudadanía. En tal sentido, en esta sección se exploran diversas propuestas conceptuales sobre el significado y justificación de la ciudadanía -desde la filosofía política hasta el Derecho-, sobre la base de los problemas reales que enfrenta el Perú, combinando tres dimensiones: la de las condiciones reales -tanto socioeconómicas como culturales-, la institucional y la normativa.

La progresiva consolidación de la democracia implica el ejercicio efectivo de la ciudadanía de toda la población. Con un marco político-institucional cambiante y la persistencia de grandes desigualdades, discriminación y, en gran medida, inoperancia de lo que debería ser el estado de derecho, el Perú pareciera seguir siendo una 'República sin ciudadanos'. Sin embargo, a lo largo del presente siglo se ha producido un incuestionable avance con respecto al reconocimiento de los derechos ciudadanos. ¿Hasta dónde llegan estos avances? ¿Qué consecuencias tienen sobre las posibilidades de construir la democracia? Si bien es común considerar que la superioridad de la democracia como régimen político radica en que ella sirve al bienestar de la mayoría, el principio de ciudadanía que fundamenta a la democracia trasciende y da valor a ese bienestar. Esta sección busca ahondar en estas cuestiones, relacionando los parámetros conceptuales con las realidades del país.

La ciudadanía: ¿libertad, igualdad, diversidad?

Elsa Bardález

A modo de introducción

Quiero introducir lo que fue el texto de mi ponencia aclarando ciertos puntos. En primer lugar, el objetivo de la ponencia era problematizar el contenido de la noción de ciudadanía y las ideas conexas de derechos y de valores políticos, como la igualdad, libertad, etc.; y bajo este marco, presentar elementos para que un público no especializado en filosofía política se familiarizara con los debates que abordan las preguntas e implicaciones éticas y normativas que se encuentran en la base de esos conceptos.

Con este propósito presento un esquema histórico de la ciudadanía, que no pretende ser completo ni exigir un movimiento unilineal. Más bien, abstraigo de la historia ciertos hechos que me parecen tener relevancia en nuestro manejo actual -y aquí, en Perú- de la noción de ciudadanía, e iluminar aspectos importantes de ella que me interesa destacar. En ese sentido, sin falsear o forzar los hechos, el esquema histórico que presento es sesgado e interesado. Es una discusión filosófica de la historia (occidental y nuestra).

A ella le sigue una discusión de posturas con respecto a la ciudadanía, también incompleta: he tratado de recoger aspectos del debate que me parecen tener relevancia en el contexto peruano. Así, por ejemplo, si bien mi exposición no es tan explícita en cuanto a la cuestión de género, las ideas generales vertidas tienen relación y validez con respecto a ella -especialmente, al discutir tanto el liberalismo frente al comunitarismo como los valores políticos subyacentes a los derechos.

La idea es ubicar la discusión de la ciudadanía en el debate internacional contemporáneo y adentrarse en debates de la filosofía política, que muchas veces se conocen sólo referencialmente, con el tamiz de las preocupaciones 'peruanas'. Creo importante, así, revisar las justificaciones filosóficas del comunitarismo en tanto aquí esa postura es relevante, cruzando los debates peruanos en torno a la 'multiculturalidad' y 'lo andino'.

El debate filosófico de la ciudadanía versa, en importante medida, sobre quién es 'sujeto' de ciudadanía. Se me hizo el comentario de que en realidad hoy nadie discute que sean individuos los sujetos de derechos. Esto es cierto en tanto que, tácticamente hablando, los Estados dan derechos a personas individuales y a nadie se le ocurriría derogar eso. Pero no es cierto en otro sentido. Discutir quién es sujeto de ciudadanía no es hacer caso omiso a la realidad, alude a si los derechos se consideran legítimos sobre sus propias bases o por razones derivadas de 'algo otro' (como el bien de la comunidad, el bien de la mayoría, etc.). Si lo último es el caso, los derechos pueden suspenderse o eliminarse legítimamente en vistas a ese 'algo otro'. La discusión también alude a si es lícito otorgar derechos de representación y/o autogobierno a comunidades enteras o grupos de identidad (mujeres, minorías religiosas, comunidades étnicas, etc.); lo que, igualmente, pone en cuestión si dichos derechos comunales puedan valer por encima de los derechos individuales que el Estado reconoce a sus miembros. Una respuesta afirmativa es la que corresponde a la posición de que la ciudadanía tiene como sujeto a las comunidades, no a los individuos.

Las dos últimas secciones constituyen una reflexión sobre una variedad de *aspectos* que la ciudadanía involucra, con el propósito de problematizar más que de concluir algo específico. Como conjunto, la ponencia no es un todo ordenado y perfectamente conexo, intenta señalar más puntos de los que puede exhaustivamente dilucidar. En ese sentido peca de ambición; pero me daré por satisfecha si en su fragmentariedad logra promover interés en los puntos que en ella se plantean.

Mi comisión es presentar un 'estado de la cuestión' con respecto al tema de la ciudadanía; y quisiera empezar postulando que 'la ciudadanía' es una 'cuestión de Estado' o, mejor dicho, cuestión del Estado. Sin embargo, la intención no es partir de algo controversial, sino de un modo que nos permita llegar a un entendimiento común sobre a qué nos referimos cuando hablamos de ciudadanía. Señalo, entonces, que cuando vinculo la ciudadanía al Estado, no borro la referencia a la sociedad y a lo social, sino que la incluyo al aludir a la dimensión relacional del Estado (tanto relaciones Estado-sociedad como entre miembros de la sociedad).

Dicha dimensión es un punto de los varios con que el mundo de hoy nos confronta con relación a la ciudadanía, y que quiero resaltar en mi exposición. La idea es invitar a una reflexión sobre cuáles pueden ser las vías más promisorias para abordarlos. En estos tiempos, la ciudadanía está como entre dos aguas: entre la modernidad y la 'multiculturalidad'; el neoliberalismo y el posmodernismo; entre lo global y lo local; entre las cuestiones de género, comunidad e igualdad; entre la eficiencia y la desigualdad; etc. Es este tipo de disyuntivas las que quiero abordar, pero para guiarme he escogido la pregunta: ¿qué hay detrás de 'ciudadanía'? Lo que quiero es problematizar los valores que dan sentido y contenido a nuestra noción de ciudadanía. Para ello me he remitido, como sugiere el título, a la tradición de la Revolución Francesa: a sus ideales (libertad, igualdad, y...), para lo cual, como prefigurando los dilemas del presente, he reemplazado 'fraternidad' por 'diversidad'.

Para enfocar esta pregunta es importante, creo yo, revisar (los) planteamientos en donde se han examinado las cuestiones gruesas, los detalles finos, y las implicaciones cercanas y remotas de lo relacionado con la ciudadanía. Es decir, dirigirse a la filosofía política y a sus discusiones. En este 'estado de la cuestión', entonces, voy a revisar diversas concepciones teóricas acerca de la ciudadanía -no su totalidad, pero sí según resulten ellas útiles para ver con claridad los problemas más importantes que hay en juego al tratar de definir ciudadanía.

I. A partir de la historia

Ya un primer plano de polémica con respecto a la ciudadanía, resulta del postulado de que la ciudadanía 'es una construcción'. Este surge de perspectivas posmodernistas-deconstructivistas, pero aparece también incorporado en visiones comunitaristas, de democracia radical y republicanistas. La idea implica un rechazo a concepciones ahistóricas, abstractas y vacías, que se asocian a la cosmovisión liberal y al paradigma explicativo de la 'teoría de la modernización'. La ciudadanía, se dice, no es algo que esté dado y determinado de antemano, sino que es esencialmente una construcción.

La atingencia que quiero hacer es que, en su mayor parte, las críticas, en realidad, resultan ser -a mi parecer- un malentendido, surgido de tomar tesis deconstructivistas sin atender al aparato conceptual en que se erigen. Así, generalmente son tres los elementos planteados en la crítica:

- a) Que la noción y práctica de la ciudadanía cambian a través de procesos históricos concretos (dimensión histórica);
- b) Que el contenido concreto de la ciudadanía es desplegado en la práctica y deriva, por tanto, de las características peculiares de una sociedad (dimensión de interconexión del fenómeno de ciudadanía en las distintas esferas -lo económico, político, social, étnico, cultural); y
- c) Que debe concebirse la ciudadanía como una 'pieza cultural', que organiza ideas y creencias imperantes en un discurso para justificar el orden establecido, escondiendo en ello sus realidades y problemas.

Ahora bien, esta última, la acepción cultural, es propia, estrictamente, sólo del deconstructivismo. Pero cuando los radicales y comunitaristas toman la crítica, amalgaman los tres elementos. Y cuando defienden que la ciudadanía es una construcción, generalmente quieren decir que no se puede identificar la ciudadanía con lo que una Constitución o los valores imperantes ya han consagrado como su contenido o valor legítimo; y que la ciudadanía no se restringe o debe restringir a ello. También hay una crítica al etnocentrismo y unilinealidad, que quiere 'forzar' al Tercer Mundo a pasar por las etapas que fueron propias de las sociedades más desarrolladas. Sin embargo, estas críticas son independientes de la definición deconstructivista de la ciudadanía y del mundo; y pueden hacerse (y responderse) sin tener que abrazar la cosmovisión deconstructivista.

Voy a ser injusta con el deconstructivismo, pues no me voy a detener en él y sólo diré que lo encuentro problemático, porque su visión nos ubica en un mundo de representaciones sin realidades de donde asimos -pues define al mundo como representación. Y también, porque como estrategia de lucha sólo ofrece la lucha de palabras, la reforma del discurso imperante. El propugnar el ejer-

cicio radical de la sospecha (que es de lo que proviene el posmodernismo), nos lleva a un ejercicio de ingenuidad¹.

Pero las críticas, creo yo, pueden ser aceptadas y atendidas desde fuera de las posiciones metodológicas y ontológicas del deconstructivismo posmoderno. Así, pienso que la crítica podría, en gran parte, ser recogida mediante una primera formulación de la ciudadanía, que podría resultar aceptable a la mayor parte, tanto de los críticos como de los criticados:

- i) La ciudadanía es una categoría de larga trayectoria histórica, tanto en el ámbito del pensamiento como en el de la práctica. Los componentes de la ciudadanía, los derechos a ella asociados, surgieron gradualmente y a través de distintos escenarios; se fueron ganando y ampliando (o sufriendo retrocesos) poco a poco, de manera distinta en distintos países; y siempre a través de luchas sociales o políticas. Y hasta el día de hoy, su contenido específico sigue siendo negociado, tanto a partir de la acción social como en el ámbito legal formal².

Partiendo entonces de que, en el sentido indicado, la ciudadanía es una construcción, quisiera abstraer a continuación ciertos puntos estilizados de la historia de la ciudadanía como fenómeno histórico. Si queremos remontarnos hasta la primera gran instancia histórica de ciudadanía, la tendríamos

1. Creo que, finalmente, la teoría deconstructivista enmudece con respecto a la acción, circunscribiéndose a 'armas' discursivas. En cierto sentido, decir que 'x' es una construcción, un recurso ideológico de dominación **no** constituye una crítica, puesto que el mismo deconstructivismo postula que todo en la sociedad, presente, pasada y futura, será siempre una construcción.

2. Ahora, en tanto que un gran blanco de las críticas suelen ser los norteamericanos, valdría la pena recordar que ellos tienen muy presente que treinta años atrás su democracia no incluía a la población negra, y que fue sólo gracias a las luchas por los derechos civiles de los años sesenta que se revierte la situación. Asimismo, que con un sistema de jurisprudencia y los casos sometidos a la Corte Suprema, para ellos es cosa de todos los días constatar la constante redefinición de los derechos y la (re)especificación de sus contenidos.

en los griegos³. Y desde entonces, la ciudadanía ha estado siempre referida a 'derechos' y a una afirmación de la libertad. Y los derechos se van afirmando históricamente, difundiéndose a través de varios espacios. Dicho de otro modo, la historia de la ciudadanía es la historia de los derechos. Al delimitarla así, debo anotar que aunque ciudadanía y derechos impliquen obligaciones, éstas no necesariamente implican derechos: las obligaciones pueden fundarse en otras cosas. En este marco, quiero resaltar algunas de las fuentes y ámbitos de donde surgen históricamente los derechos.

- Los derechos surgen como corolario práctico de (la afirmación de) la libertad, como en Ja antigua Grecia. Los derechos están conectados con la libertad, son tomados como vehículos de la libertad, afirman la libertad.
- * A pesar de lo opresivo de los órdenes feudal y monárquico, durante sus tiempos no están ausentes ni la ciudadanía ni los derechos. En los periodos más tempranos, hay dos grandes arenas en donde aparecen los derechos.

- 1) Una arena en la que el uso, la práctica, funda el derecho: es el derecho de los siervos como parte del derecho consuetudinario y la ley común, y bajo el principio de reciprocidad. Allí, un núcleo de derechos reconocidos por el poder feudal y real se va ampliando en la práctica y, a la larga, la práctica misma se convierte en fuente justificadora de los derechos⁴.

3. La idea de ciudadanía se remonta, en la práctica y en lo conceptual, a la democracia griega. Ya entonces está la noción de que los miembros de la sociedad política participen en el gobierno de la ciudad. Es decir, que tengan capacidad de influir, como iguales, en las leyes y comportamiento (políticas, decisiones y administración de la justicia) del Estado; así como, que tengan que cumplir con obligaciones asociadas a esta participación. En este respecto es que hay igualdad entre ellos. Y es de esa manera que son libres: ese ejercicio político es reflejo y actualización/materialización de su libertad.

4. Curiosamente, es en los órdenes feudal y monárquico que la noción de derechos está más íntimamente ligada a la de obligaciones, siendo el

- 2) Otra arena es el universo de la nobleza, con derechos fundados en relaciones de reciprocidad con el Rey; y que los nobles amplían al renegociar esa reciprocidad. Un hito (o un vector) importante en el surgimiento de la ciudadanía es cuando se establecen garantías para los nobles frente a la voluntad del Rey, creándose una fuente alternativa de autoridad a la voluntad real y que se materializa como carta constitucional.

Posteriormente, a partir de las guerras y conflictos religiosos, se da el establecimiento de la libertad de cultos, con el que los derechos surgen como elementos de protección: (a) de la conciencia de los individuos, y (b) frente a 'la mayoría' (o 'poderes fácticos', y el Estado mismo) que quiere imponer su credo. Me parece interesante notar que la protección que se busca es de grupos diferenciados y diferenciables de personas unidas por lazos espirituales, en defensa de esos lazos espirituales; pero la protección que adquieren es bajo la forma de derechos individuales. En el caso de Iberoamérica, un hito importante a notar es el Derecho de Indias (y el papel del padre Bartolomé de las Casas), que establece derechos para una clase de personas frente a la mayoría y frente al poder del propio Estado.

fenómeno del vasallaje el mejor ejemplo de ello. La reciprocidad funda derechos y obligaciones, pero afirmando el imperio de la desigualdad. Cabría anotar que a pesar de que la idea de contrato se asocia a la sociedad moderna y capitalista, la reciprocidad es esencialmente una forma de contrato: es el incumplimiento de una de las partes lo que fundamenta la queja de la otra, y la posibilidad de interponer recursos legales al respecto. Un sirvo tiene derecho a exigir algo de su señor en la medida en que éste no esté cumpliendo con alguna de sus obligaciones (esté violando algún derecho del primero), y ese derecho se traduce en la posibilidad de exigirlo judicialmente (lo que no significa que consiga su cumplimiento). Lo que vale la pena notar ahí es que finalmente, la posibilidad de la exigencia está referida a lo jurídico-legal: es el recurso que ampara al derecho (y que no se cumple). En este contexto, el problema es que no es el único recurso de autoridad, puesto que hay uno alternativo y último, que es la voluntad del Rey (o sea, la voluntad que la voluntad de los jueces dicen representar).

- Otra gran arena donde se juega la historia de los derechos es la historia de la soberanía, que en gran parte consiste en cómo la soberanía pasa de un sujeto a otro (del Rey a la razón, y al pueblo) y en la secularización de la noción de soberanía. Originalmente, la soberanía está asociada a la teoría del origen divino del poder real. El Rey personifica la razón divina, única e indivisible, y es así continente de todos los derechos. En la evolución que finalmente desbanca al Rey de esa posición y de su autoridad, hay dos elementos importantes:
 - 1) La revitalización del iusnaturalismo, al ofrecer una fuente alternativa de autoridad (aun en su versión religiosa): la razón, cuyos designios y orden son legibles para todo ser racional -que es entonces capaz de juzgar si su gobernante se ciñe a la ley natural. Esta visión contribuye al paso a la aceptación de soberanía popular, en donde el pueblo es el agente y superintendente de la razón. Ahora es el pueblo, como conjunto de seres racionales -iguales en ser racionales-, el que tiene derechos.
 - 2) El Parlamento es otro factor que promueve la 'independización' de la soberanía respecto del Rey: (a) porque desestabiliza la justificación del poder real al establecer una doble soberanía fáctica; y (b) cuando la nobleza pasa al argumento de que representa no sólo sus intereses propios, sino los del pueblo (los habitantes de su circunscripción, su *constituency*). Esto último impulsa la idea de una entidad defensora del pueblo (el Parlamento); es decir, que hay una autoridad válida aparte de la del Rey y ligada a la población. Este aspecto se refuerza cuando la institución parlamentaria se amplía para integrar representantes de las clases bajas (Cámara de los Comunes, Tercer Estado). Recalco la centralidad del Parlamento en este proceso, porque el cambio tiene lugar (y se legitima) a través de la institución de quienes tienen voz y voto, de los que sí eran entonces ciudadanos.

Resumiendo lo anterior, subrayo que:

- ii) La noción de ciudadanía surge (a través de la historia) en conexión con dos objetos:
- 1) Como un mecanismo para afirmar la libertad (de los griegos, los nobles, los individuos o grupos).
 - 2) Como un mecanismo de protección de una clase de personas (nobles, confesiones religiosas, pueblo) frente a: (a) el Estado (la Corona, el Papado), y (b) el poder de la mayoría (la sociedad, o grupos sociales numérica o fácticamente dominantes) y/o de la cultura dominante, poder que está respaldado en la fuerza misma del Estado.

Es importante resaltar que en todos estos aspectos está involucrado el Estado. Y eso es lo que quiero recoger al decir que ciudadanía es una cuestión del Estado, y que lo central en ella son los derechos. Con estos elementos quisiera esbozar una primera definición de la ciudadanía, que quiero plantear, al menos, como un aspecto que debe estar incluido en toda definición sólida de la ciudadanía:

- iii) La ciudadanía es una categoría política (es una cuestión 'del Estado'): se refiere a una relación, de una(s) persona(s) con el Estado. Específicamente, a un modo de reconocimiento por parte del Estado de ciertos aspectos/elementos/ atributos de una persona o grupo: mediante la ciudadanía, la persona participa del Estado. Estos aspectos son reconocidos bajo la figura de 'derechos', y es la constelación de derechos reconocidos lo que conforma la ciudadanía. Dicho de modo inverso, la ciudadanía es la 'personería' de derechos, la calidad de ser portador de derechos. El ciudadano es el sujeto de derechos, es la persona (y aquí no distingo individuos de colectividades) a quien -de forma intrínseca, no derivada- el Estado le reconoce derechos.

Con este marco de fondo, quiero pasar a examinar diversas posiciones sobre la idea de ciudadanía. Como hilo conductor,

quiero plantear tres preguntas a tener en mente a lo largo de la discusión. La primera alude a con qué criterio se determina qué aspecto/s, y no otro/s, ameritan ser reconocidos como derechos por el Estado. Al empezar me remití a los ideales básicos de la Revolución Francesa (con la fraternidad sustituida por la diversidad) y ahora los señalo como una plataforma que sintetiza el significado de la ciudadanía o, de manera más precisa, su valor. Los derechos ameritan ser reconocidos por el Estado porque representan algo valioso; *i.e.*, en virtud de los valores que contienen. Mi pregunta es, entonces: ¿Cuáles son los valores que subyacen a los derechos? y, más estrictamente, ¿en qué consiste, en dónde radica en cada caso el valor de la libertad, la igualdad, la fraternidad, la diversidad?

Las otras dos preguntas las quiero remitir más al contexto peruano, a pesar de ser abstractas también. Por un lado, quiero dirigirme a la idea de que para recoger una igualdad sustancial debe entenderse la ciudadanía como categoría social. La segunda pregunta es: ¿qué implica postular que el carácter de la ciudadanía es social, no político? ¿Qué perdemos y qué ganamos con ello?

Por otro lado, quiero apuntar a la idea de que 'sindicar' como sujeto de la ciudadanía a la comunidad, y no al individuo, capturará 'mejor' el hecho de que en Perú haya diversidad cultural y una tradición de reciprocidad. La presunción es que decir que en una sociedad hay lazos solidarios comunales, equivale a que el sujeto de ciudadanía sea o deba ser 'el grupo'. La tercera pregunta es, entonces, ¿qué implica una ciudadanía definida comunalmente?; ¿qué implicaría -en términos de derechos a conseguir y consagrar, conseguidos y consagrados- con relación a los grupos y los individuos en la sociedad? Por ejemplo, tendríamos que preguntarnos qué hacemos con la clase media, con los informales, con los peruanos que no pertenecen ni provienen de una comunidad campesina o nativa: ¿en qué grupo los incluimos? ¿cuál es el criterio para la definición de sus grupos: sexo, religión, ideología, raza, origen territorial, edad, residencia?

II. Diversas concepciones de la ciudadanía

Estas preguntas nos sitúan en el campo de la filosofía política, y desde ahí voy a discutir las distintas posiciones o formulaciones de ciudadanía que presentaré. En este sentido, el debate sobre ciudadanía, así como mi discusión del mismo, rebasan la esfera de la teoría política y social, y se ubican en el terreno de la (reflexión sobre) la justificación política. Su 'hogar' es la filosofía política, la cual atiende tanto a contenidos normativos como a la consistencia lógica y empírica.

Actores principales en los debates sobre ciudadanía son el comunitarismo, el liberalismo, el republicanismo y visiones mixtas. Ellos difieren en tomo a quién es el sujeto de ciudadanía, o portador de derechos que el Estado tiene que reconocer; y en tomo a por qué algo debe ser reconocido como un derecho⁵.

Quiero mencionar una palabra sobre el utilitarismo, aunque sin detenerme en él, porque es una fuente común de confusión. Utilitarismo no es igual a liberalismo; es más, es antitético a muchas versiones del liberalismo. Si bien tiene un esquema conceptual individualista, el utilitarismo no postula como sujeto de la ciudadanía al individuo sino al conjunto de individuos de la sociedad, los derechos se justifican sólo si garantizan el mayor bienestar posible para la sociedad (principio de utilidad social). Como esta confusión hay muchas en la temática de ciudadanía, y espero que mi exposición pueda ayudar a desecharlas.

5. Exponiéndolos gruesamente, los lincamientos generales son así: el liberalismo afirma al individuo como sujeto de la ciudadanía, y su justificación para hacerlo alude a la libertad humana. El comunitarismo postula a las comunidades como sujetos de ciudadanía y derechos, y se apoya en la idea de solidaridad o valores compartidos (cultura). El republicanismo señala al pueblo (el conjunto de individuos políticamente integrados) como sujeto, sobre la base del ideal de participación como virtud cívica. La democracia radical (las concepciones que defienden variadamente la democracia directa) alude a diferentes posiciones igualitaristas y marxistas, que pueden discrepar con respecto al sujeto de la ciudadanía (pero que quizá podríamos simplificar diferencias, ubicándolo en 'el individuo en tanto miembro de la sociedad'); y justifican (diversamente, también) sus postulados sobre la base de la igualdad, la solidaridad, la participación cívica. Las obras consideradas para los exponentes de estas diversas concepciones las cito en la **Bibliografía**.

Pasando a la discusión, quiero primero presentar el debate que es quizá central, o por lo menos el más sonoro, en esta temática: entre comunitaristas y liberales.

2.1 Los comunitarios y los liberales

El eje central de la controversia es la disyuntiva entre comunitarismo y universalismo. Para el primero, el ámbito propio de los valores -y lo que determina qué *instituciones son* adecuadas a la sociedad- es cada comunidad. El liberal postula que los argumentos para evaluar el orden político-social deben apoyarse en valores de validez universal; esto es, deben ser no contingentes en las culturas particulares; y por -y para- ello, deben tener como criterio a los individuos.

Los comunitarios

Voy a presentar una versión genérica del comunitarismo (estando entre los exponentes más notables Michael Sandel, Michael Walzer, Charles Taylor y Alasdair MacIntyre); aunque deteniéndome más en Walzer⁶ y Sandel⁷, al ser la polémica más saltante la de este último con el liberalismo a través de la versión de John Rawls⁸.

El comunitarismo plantea que la comunidad es un bien humano fundamental; y que por eso ella es el marco básico, adecuado, en donde resolver las cuestiones de valor, justicia y deseo de las instituciones políticas y políticas públicas. La comunidad es entendida, básicamente, como la experiencia de los lazos -no instrumentales- de asociación. Ello comprende tanto el tener un propósito común que se valora en sí mismo; como el sentido de pertenencia (mutua), de estar conectados por ser partes de lo mismo (e.g., como en la familia, la religión)⁹. Hay diversos aspectos en esa concepción:

6. Walzer, Michael, "La crítica comunitarista del liberalismo", en *Agora*, No. 4, 1996, pp. 53-71; Walzer, Michael, *Spheres of Justice*, Nueva York: Basic Books, 1983.

7. Sandel, Michael, *Liberalism and the Limits of Justice*, Nueva York: Cambridge University Press, 1982.

8. Rawls, John, *Liberalismo político*, México D.F.: FCE, 1993.

9. Quiero declarar la deuda que tengo con las clases del profesor Joshua Cohén, en cuanto a la presentación de muchos de los puntos que señalo con

1. El contexto ('situación') del individuo. Los individuos no son entes aislados, su identidad no es dable, al margen de las normas y cultura (los valores compartidos) que son reflejo de las condiciones sociales.
2. La consustancialidad de la solidaridad con la interacción entre individuos. El *factum* de la pertenencia a grupos definidos por valores compartidos moldea la identidad individual: por nacer en una comunidad, ya hay (sentimiento de) fraternidad, que la interacción enriquece.
3. La participación intrínseca (legítima) de la moralidad en los valores políticos (en la evaluación de resultantes políticos). El criterio de qué consideran las personas como 'bien' (moral), como la vida adecuada, etc., es válido para argumentar a favor o en contra de las instituciones políticas y políticas públicas. Aun más, no es posible ser neutral frente a las concepciones morales -ser neutral ya es una opción con contenido moral.

Para Sandel, por ejemplo, el liberalismo (de Rawls) presupone, inadecuadamente, la prioridad incondicional de la justicia en la cosa pública; lo que significa -para aclarar qué de tremendo hay en esa crítica- que el liberal define lo político en términos de un arbitraje entre partes con intereses y preferencias contendientes y reparticiones del producto social, según algún criterio de merecimiento. Esta delimitación de la política en la justicia implica, pues, la preeminencia de los derechos individuales (libertades cívicas, igualdad de derecho a la libertad) sobre los valores morales socialmente compartidos. Para Sandel, la defensa de los derechos individuales debe tomar una forma teleológica, instrumental -en función de los fines de la comunidad. Lo que debe regir la cosa pública no es una justicia abstracta que supone individuos abstractos, aislados y egoístas, sino los compromisos morales de la comunidad, que reflejan los lazos constitutivos de la identidad de sus miembros.

respecto al comunitarismo y al liberalismo; lo mismo que por la discusión profunda y estrictez de análisis que él alienta en (sus) estudiantes de filosofía política.

De esto sigue que: (1) el sujeto de ciudadanía es la comunidad; (2) la experiencia de comunidad debe ser un contenido presente en los derechos ciudadanos; (3) la moral de la comunidad es la que da el criterio del contenido de los derechos, y las obligaciones políticas asociadas a la ciudadanía. Ahora bien, ¿cuáles son las implicaciones de esta visión? ¿qué la haría atractiva en sentido positivo (no sólo de crítica al liberalismo)? La afirmación de la comunidad como bien humano fundamental conlleva la reivindicación básica de dos valores: la fraternidad (al estilo de la Revolución Francesa) y el igualitarismo.

Es fraternidad en cuanto reivindica lazos positivos de unión, que fundan obligaciones y compromisos autoasumidos. También hay un componente republicano de valoración de la participación política, pero difuso, pues se alude no a la comunidad política sino a la de valores y afectos (lazos primarios y secundarios). Walzer sí se refiere a la comunidad política, pero para captar sus valores y normas morales compartidos, su cultura.

El igualitarismo es afirmado en dos sentidos: primero, todos los individuos están igualmente subordinados a la comunidad. Todos difieren, por los valores compartidos, a la comunidad: así resulta y así debe ser; y todos tienen igual valor frente a la comunidad. Empero, acá veo un problema, porque la preeminencia de la comunidad implicaría que esta 'igualdad interna' puede contravenir las normas o valores de una sociedad: por ejemplo, de una comunidad que propugne un sistema de castas, el elitismo intelectual, etc.

Segundo, la prioridad de la comunidad sobre el individuo implica la posibilidad de no atender los intereses egoístas de algún miembro o los miembros, es decir, de sacrificar lo que para los liberales son sus derechos individuales fundamentales en nombre de algún bien común. Para el comunitario, los derechos y las libertades no son inviolables como postulan los liberales; están condicionados a su servicio a la comunidad. Regir el orden y la vida políticos por el bien de la comunidad y sobre la base de los afectos - sería el razonamiento (cuando lo hay, como es explícito en Walzer)- implica promover un cierto igualitarismo socioeconómico, puesto que en la obligación de cada uno con los otros estaría implícito (presumiblemente) un deseo de su bienestar. En otras palabras, la solidaridad impulsaría la igualdad (socioeconómica); la solidaridad

justificaría medidas anti-individualistas (*u.g.*, contra la libertad política o civil, contra los intereses o propiedad, de los individuos) que fueran requeridas para facilitar o llevar a cabo políticas igualitaristas.

Walzer, por ejemplo, plantea diversas esferas de justicia, con principios de distribución diferenciados. Pero al tener que considerar a los miembros como iguales, para cada esfera se obtiene principios igualitaristas. La idea abstracta en "Esferas de la Justicia"¹⁰ es precisamente la existencia de diferentes esferas, que requieren diferentes principios de justicia. El argumento central, concreto, del libro parte de que la comunidad política es la que determina los valores y las normas de justicia, según sus significados compartidos (*shared understandings*), su comprensión mutua. El argumento desarrolla esa idea para Estados Unidos y sus conclusiones igualitarias, para las esferas de política, salud, trabajo, etc., son (supuestamente) derivadas de los valores que los norteamericanos, según Walzer, comparten. Mas en realidad, Walzer está aplicando un único principio para dirimir la justicia: el de la igualdad entre miembros. Con ello desdice su postulado de esferas de justicia distintas, cada una con su respectivo principio, mientras que el igualitarismo que resulta depende de ese desdecirse.

Así, el problema encerrado en esta visión es doble: que la conclusión de igualitarismo depende de los valores (de la comunidad) de que se parte (otra comunidad con otros valores pueden generar principios no igualitarios perfectamente legítimos); y que Walzer, en realidad, está utilizando un único principio de adjudicación (la igualdad entre miembros).

A fin de cuentas, la valoración de la igualdad depende de la cultura imperante. Walzer pone de manifiesto, creo yo, que el igualitarismo no es esencial al comunitarismo; más bien, el valor y la promoción de la igualdad en y a través de la esfera pública depende de si constituya, o sea compatible con, un valor socialmente aceptado en una sociedad determinada.

Pero podría haber otro sentido en el que el comunitarismo sí pudiera ser considerado igualitarista. Está presente en la vertiente del comunitarismo que pone énfasis en que la igualdad entre ciu-

10. Walzer, Michael, *Spheres of Justice*, Nueva York: Basic Books, 1983.

dadanos supone el reconocimiento de derechos comunales para ciertas subcolectividades al interior de un Estado-nación¹¹. Nótese, sin embargo, que la igualdad postulada en este tipo de argumento es esencialmente política, no socioeconómica: para que los ciudadanos en la comunidad política (extensa) tengan igualdad de derechos, la subcolectividad miembro de ella debe tener derechos reconocidos y protegidos -en tanto totalidad. El punto problemático, en esta visión, es cuando las normas o leyes internas contravienen las externas¹².

Ahora quisiera resaltar ciertos aspectos de la crítica de Sandel a Rawls. Lo que Sandel objeta, en última instancia, a Rawls es que el igualitarismo (distributivo) que resulta de 'Una teoría de la justicia' está en contradicción con las premisas del liberalismo político, y que en realidad implican la postulación de los 'vínculos constitutivos' del individuo¹³. El principal problema de las premisas de su liberalismo político radica en el ego deleznable y sin coherencia que postula -que es fuente de todos los problemas de individualismo, abstracción, exclusión de la moralidad, priorización de la justicia formal, etc., contrapuestos al comunitarismo. Dice Sandel que el sujeto implícito en la teoría de Rawls es una entidad metafísica que surge a priori; que implica la prioridad del yo sobre sus fines, y de lo plural sobre lo unitario: es el yo ingrátido, desgravado, sin cargas.

La crítica de Sandel descalifica el liberalismo vacío de las premisas de Rawls, no el principio de justicia distributiva que éste postula; o puesto de otra manera, descalifica el principio de justicia distributiva por la estrategia para llegar a él. Quiero pasar a revisar la teoría de Rawls, preguntando si, ya que parece concederse que hay algo atractivo en las concepciones de Rawls, las

11. Esta visión se puede encontrar en Charles Taylor y forma parte de la de Will Kymlicka, quien, sin embargo, procede a través de un argumento liberal, como veremos luego.

12. Hay argumentos igualitaristas que se asemejan en forma a éstos; pero su sustrato es otro, pues se refiere a igualdad entre individuos (u.g., argumentos a favor de la acción afirmativa del Estado; algunos argumentos feministas; etc.).

13. Es decir, el 'Principio de la diferencia' de Rawls sólo tendría sentido si el ser/sentirnos miembros de nuestra sociedad **es lo esencial en nuestro sentido de identidad.**

premisas del liberalismo político de las que parte son tan devastadoras como arguye Sandel.

Los liberales

El proyecto rawlsiano es reconciliar la libertad y la igualdad, postulando que la justicia en una sociedad requiere que el curso que toma la vida de una persona no esté determinada por su origen y condiciones sociales o las dotes naturales. Esa idea está capturada por principios de justicia (igualdad de libertades básicas y de la diferencia). 'Una Teoría de la Justicia' formula ese proyecto y usa como estrategia el artificio del contrato social, proponiendo que una sociedad normada de esa manera tendría el consentimiento de sus miembros.

Rawls parte de una idea de ciudadano como persona moral y para él, una sociedad justa es un sistema equitativo (*fair*) de cooperación entre personas morales libres e iguales (con convicciones morales y religiosas diferentes).

- La persona moral es el individuo en cuanto tiene ciertas capacidades morales, y en ello somos iguales. Esas capacidades son:
 1. tener y regirse por una concepción del bien,
 2. formarse y revisar una concepción del bien,
 3. tener un sentido de justicia -de concluir qué es o no justo y por qué.
- Pero para que las personas sean personas morales actuantes hay ciertos requisitos sociales: los bienes sociales primarios, las 'libertades básicas', libertad de movimiento y de elegir ocupación frente a una variedad de oportunidades, poderes y posiciones de autoridad y responsabilidad; ingreso y riqueza (*wealth*), y las bases sociales del autorrespeto.
- El autorrespeto es posiblemente el bien primario más importante; e implica que la persona tenga posibilidades reales de éxito para sus metas, y que sus metas sean socialmente valoradas o respetadas. Esto tiene unas bases sociales que, a su vez, son precisamente los otros bienes primarios.

Ahora bien, cuando Rawls habla de libertades no se refiere a la simple libertad de perseguir las propias metas trazadas, la protección formal, sino la capacidad de usarla: es decir, que sus libertades valgan (*worth*: validez, yo diría ‘valor de uso’). El valor de uso de las libertades para una persona se incrementa con el nivel de recursos que esa persona dispone. La totalidad del valor de uso de las libertades (en plural) determina lo que Rawls llama, “el valor *{valué}* de la libertad”. Es decir, finalmente, el autorrespeto depende del valor de la libertad en una sociedad: de que las libertades tengan un valor de uso para el individuo.

Quisiera subrayar el punto de vista -que comparto- de que esta caracterización de la persona moral no tiene que entenderse, ni la postula Rawls, como enunciado metafísico; que tampoco implica que la gente pueda existir ‘sin’ sus rasgos distintivos o fines concretos propios. Se trata de plantear los elementos que son fundamentales para dirimir, colectivamente, cuestiones de justicia sobre nuestra sociedad. Se trata de evitar que la ‘justicia’ se nos imparta en razón de lo que tenemos o creemos, o de qué color o sexo seamos; se trata, en contraste, de que lo que importa en cuestiones de justicia no sean nuestros rasgos distintivos.

Con este marco, paso a los dos principios que recogen la idea de justicia de Rawls:

- 1) El principio de igualdad de libertades básicas, establece que toda persona tiene igual derecho a un mismo conjunto de libertades básicas. Es decir, derecho al disfrute de las mismas libertades; no un derecho a ‘la libertad’ en abstracto, sino a un conjunto de libertades que no surge a priori sino que se deriva de la idea de ‘personalidad moral’: de elementos que son bienes primarios (i.e., las libertades son (parte de los) bienes primarios) para ésta, en cuanto que condicionan y potencian nuestros ‘poderes morales’ y su ejercicio, tanto en asuntos privados como públicos¹⁴. En

14. Ese conjunto está conformado por las libertades personales y las libertades políticas: libertad de pensamiento y conciencia; libertades asociadas a la participación política (a tener puestos públicos y ser elegido, y a ejercer influencia política); libertades de asociación; libertades asociadas a la integridad de las personas; y libertades asociadas al imperio de la ley. Se debe notar que no son parte de esta lista, ni la ‘libertad económica’ ni la propiedad privada.

tanto las libertades, iguales, tienen que ser garantizadas, se necesita garantizar su valor de uso para las personas; por eso, se hace necesario el segundo principio: es decir, se requiere una estructura económica que maximice las expectativas objetivas de realización para los miembros que se encuentran en una mayor desventaja socialmente.

- 2) El segundo principio, llamado 'de la diferencia', establece las condiciones para aceptar la desigualdad de recursos en una sociedad: la primera condición es la *igualdad equitativa de oportunidades*, que asegura que a talentos iguales le corresponden iguales probabilidades de realización y carreras. Y la segunda condición neutraliza el hecho de que los talentos 'naturales', al ser en realidad condicionados socialmente, puedan ser fuente de privilegios sociales o económicos¹⁵. Así, establece que las desigualdades deben existir sólo cuando sirvan para el máximo beneficio de los originalmente más desposeídos -es decir, que el valor (peso) de la libertad sea maximizado para los más desfavorecidos. Los talentos, en este esquema, se consideran como un capital social, siendo retribuíbles sólo en la medida en que incrementen los 'retornos' de ese capital social para los sectores menos favorecidos.

Lo que piensa Rawls es que la gente daría su consentimiento para vivir en una sociedad así, la cual sería, de verdad, un sistema equitativo de cooperación entre personas libres e iguales, a pesar de que puedan tener diferencias tanto ascriptivas como de concepciones morales del bien. Esta participación del consentimiento, la 'operacionaliza' con el artificio del contrato social, el cual implica simular un experimento mental en que la gente escogería que su sociedad se rigiera por sus dos principios de justicia. Para ello plantea una posición original, que señala los recursos de los que las personas pueden hacer uso para su elección: lo cual se logra poniendo la condición del velo de la ignorancia, que sólo deja pasar las capacidades morales del individuo¹⁶. Este velo (o, uno

15. Cohén, Joshua, *Lecture 1: Egalitarian liberalism*, Ms. para el Juan March Institute, 1997a, p. 4.

16. Ver definición de la persona moral.

podría decir, la venda que usa la justicia) le impide a la persona saber (y dejarse prejuiciar o sesgar por) los detalles concretos sobre uno mismo, los ideales que tiene, sus lealtades, su posición social.

Es decir, que la gente, haciendo un experimento mental que los sujetara a una distribución de dotes naturales, condiciones morales y valores culturales que ignoran (la distribución es ignorada), escogería los dos principios de la justicia-como-equidad.

Esta formulación de Rawls ha sido objeto de gran confusión y fuente de equívoco, así que quisiera presentar la intuición subyacente con una analogía. Es como plantear un juego (entre personas que incluyen desde Bill Gates hasta la señora que caminó desde no sé donde buscando atención médica para su bebé): el juego consiste en que todas las características concretas de cada participante se recolectan -dotes naturales y adquiridas, sistemas de valores, lazos primarios y secundarios, clase social, género, etc.- y para cada una de ellas se hace una lotería. Las personas retienen sus 'poderes morales' para poder tomar decisiones, y reciben información básica de cómo funciona el mundo. Antes de hacer la lotería, se les pide elegir los principios de justicia por los cuales quisieran que la sociedad poslotería se rigiera. Agregando un ingrediente 'garcía-marqueciano/cortazariano', los resultados de la lotería se han de considerar como definitivos. Los participantes, ante la posibilidad de que les toque una combinación de características que los sitúe en una situación muy desventajosa, optarán por los dos principios de Rawls, que les garantiza el máximo valor de uso de las libertades básicas y de las bases materiales del autorrespeto, aun en el nivel más bajo de la sociedad.

El planteamiento de Rawls es que tal visión de la justicia como equidad -en la que la fortuna y el origen social no pueden trazar el destino de las personas, y en el que todos tengan la capacidad de hacer efectivas sus metas y valores morales- reconcilia la libertad y la igualdad, pues hace visible que las dos son mutuamente dependientes. No hay, como muchos han pensado, que renunciar a una a favor de la otra. Hay una racionalidad en el compromiso con cada una y con las dos.

Ahora bien, lo que Sandel encuentra de objetable en Rawls está contenido en la caracterización del contrato social, la posición original, la concepción de la persona moral y el velo de la ignorancia. La persona moral, la que elige, es la persona vacía de rea-

lidad y delineada sólo por una moral liberal, que dictamina que el bien consiste en la 'autonomía' (kantiana); que la persona moral (el yo ingrávigo) tenga prioridad (conceptualmente y en importancia) sobre sus fines (las 'gravideces' de lo ascriptivo, lazos primarios, secundarios, sus compromisos morales, ideales).

¿Es exacta esa crítica? ¿Justa? De serlo, la implicación pareciera ser que no existe la posibilidad de un liberalismo que no sea objetable; y, por otro lado, que pueda recoger coherentemente principios igualitaristas. Finalmente, es la idea de que no hay individualismo que no sea objetable. Sin embargo, Rawls se ve a sí mismo como un liberal igualitario, y así es considerado por muchos -entre quienes me incluyo. Para revisar este asunto en más detalle, quiero hacer una comparación con algunos aspectos del pensamiento de Friedman (y luego acudir a una presentación de éste que el propio Rawls hace).

El liberalismo de Friedman

Para Friedman, el principio fundamental de la sociedad (justa) es el derecho a la libertad. El postularlo como derecho fundamental refleja un reconocimiento de la dignidad humana, cualquier recorte de la libertad es una negación ilegítima de la dignidad. Según Friedman, el liberalismo toma a la libertad como:

“(...) meta final y al individuo como entidad superior en la sociedad (...). El problema básico de la organización social es cómo coordinar las actividades económicas de gran número de gente; (la forma que se basa en) la cooperación voluntaria de los individuos (es a través de la) técnica del mercado, (bajo el principio de que) en una transacción económica ambas partes se benefician (...)”¹⁷.

Y la sociedad “en su forma más simple, consiste en un número de economías domésticas independientes (como si dijéramos, una colección de Robinsones)”, que, pudiendo producir todo lo que necesitan, elige el intercambio porque le es beneficioso; así, “la cooperación se consigue sin usar la fuerza”¹⁸.

17. Friedman, Milton, *Capitalismo y libertad*, Madrid: Rialp, 1966, pp. 17, 27 y 28.

18. *Ibid.*, p. 28.

“Basándonos esencialmente en la cooperación voluntaria y en la empresa privada tanto para las actividades económicas como para las de otra especie, podemos asegurar que el sector privado ejercerá un control sobre los poderes del sector gubernamental y una eficaz protección de las libertades de palabra, religión y pensamiento”¹⁹.

El ‘capitalismo competitivo’ es el:

“sistema de libertad económica y [...] condición necesaria de la libertad política (...).

El capitalismo competitivo [no sólo produce libertad económica directamente sino] también libertad política porque separa el poder económico del poder político, y de esta forma permite que uno contrarreste al otro”²⁰.

Por razones de bienestar común, a veces es legítimo algún recorte de libertad, es decir, alguna interferencia estatal (caso de externalidades e imperfecciones del mercado). Pero nunca lo es con vista a la igualdad. El razonamiento se presenta a continuación.

Notemos primero que hay cuatro fuentes de desigualdad: las posiciones sociales heredadas; los talentos naturales; motivaciones y aspiraciones; y la pura suerte. Friedman distingue entre dos ‘éticas’. Para la ética capitalista, ninguna de las fuentes de desigualdad es ilegítima; y en materia de igualdad, lo único que tiene que hacer el Estado es asegurarse de que no hayan barreras sociales al progreso individual: es decir, prohibir restricciones legales de la igualdad de oportunidades (igualdad formal).

Para la ética de igualdad de tratamiento (que antes llamamos ‘igualdad equitativa de oportunidades’), sólo es legítima la desigualdad originada en la capacidad o esfuerzo personales. Friedman piensa que no hay por qué hacer una distinción moral entre las posiciones iniciales heredadas y los talentos naturales que hacen posible el rendimiento personal. La gente es tan poco responsable y merecedora de sus talentos naturales como de sus posiciones sociales heredadas: no hay, pues, fundamento

19. *Ibid.*, p. 15.

20. *Ibid.*, pp. 16 y 23.

moral para exigir recortes de la libertad en nombre de, la redistribución. Que el intercambio voluntario sea beneficioso implica retribución por todo lo producido.

No quiero detenerme a examinar cuál sea la noción de ciudadanía en Friedman; pero sí presentar su intuición, con el pasaje siguiente:

“Para el hombre libre, el país es la colección de individuos que lo componen, y no algo añadido y por encima de ellos. Está orgulloso de una herencia común y es fiel a unas tradiciones comunes. Pero considera al gobierno como medio, instrumento (...). No reconoce ninguna meta nacional, excepto la que reúna el consenso de las metas que persigan los ciudadanos separadamente. (...) [La pregunta del hombre libre] es: ¿‘Qué podemos hacer yo y mis compatriotas por medio del gobierno’ para ayudarnos a cumplir nuestras obligaciones individuales, conseguir nuestras diversas metas y propósitos y, sobre todo, proteger nuestra libertad?”²¹.

Me parece importante resaltar y recalcar que este tipo de liberalismo es, en concepto e implicaciones, algo muy distinto a la concepción que hay en Rawls y lo que se pueda encontrar de individualista en él. La concepción de Friedman -y de otros como Hayek y Nozick²²- corresponde adecuadamente a lo que denominamos neoliberalismo, o que se conoce como la nueva derecha (y en Estados Unidos, ‘libertarismo’ de derecha). Para ver el alcance de la diferencia con respecto al individualismo y la noción de libertad, podemos mirar hacia la comparación que hace el

21 *Ibid.*, pp. 13-14.

22. Para Hayek, el núcleo de la visión liberal es eliminar la coerción arbitraria, mediante la igualdad de trato en la ley; y la única razón para interferir con la libertad es asegurarla. (Asegurar la libertad implica establecer un derecho criminal y asegurar la elección económica. Las únicas barreras que se conciben son las trabas legales). No hay otras razones legítimas, ni siquiera el bien común. Para Nozick, la libertad se funda en la autopropiedad; por lo tanto, toda interferencia estatal con lo privado es robo; las prohibiciones (no necesarias para defender la libertad individual) son, tanto como los impuestos y la redistribución, robo (Nozick, Robert, *Anarchy, State and Utopia*, Nueva York: Basic Books, 1974).

mismo Rawls, al presentar una argumentación intuitiva de sus dos principios²³.

En el sistema de libertad natural (LN), la distribución es justa cuando hay igualdad formal de oportunidades (1FO) -que no haya restricciones legales para acceder a educación, profesiones y puestos- y una asignación eficiente de recursos. La lógica de la IFO es no permitir que la procedencia social sea determinante. (Ese es el sistema de Friedman). La razón es convincente, señala Rawls, pero para satisfacerla, la IFO no es suficiente: no logra lo que propugna. Que lo social no determine las oportunidades requeriría una igualdad equitativa de oportunidades (IEO), que es el principio distributivo en el sistema de igualdad liberal (IL) (en general, los liberales pluralistas). Esta suplementa la visión anterior para garantizar que, ante iguales talentos y ..motivaciones, realmente haya probabilidades iguales para acceder a las carreras (a los cursos de vida). Así, para contravenir situaciones de partida desiguales, la distribución justa incluye la asignación eficiente de recursos, la IFO y la IOE. (Ella se lograría, por ejemplo, agregando educación pública e impuestos a la herencia).

Pero Rawls indica que las aspiraciones, las motivaciones y los talentos son socialmente condicionados -y, por tanto, condicionan socialmente las perspectivas de vida. Lo mismo que sugería que la 1L es superior a la LN (en eliminar peso del condicionamiento social), revela que la IEO es insuficiente. No se puede condonar el condicionamiento social, la determinación de la procedencia social, y no preocuparse de las aspiraciones y motivaciones y los talentos ejercidos -la posición es inestable y conduce al sistema de igualdad democrática. Este llega a dar un contenido concreto a la eliminación de la influencia de las condiciones sociales, afirmando que la desigualdad debe beneficiar al menos favorecido: es decir, el principio de la diferencia (PD). (El cometido se realiza agregando, por ejemplo, un esquema de propiedad difusa, impuestos para transferencias, etc.). La distribución justa incluye, así, la eficiencia, la IOE y el PD. Que ella admita la desigualdad es posible, porque la distribución de talentos se toma como un activo común: es capital social, de modo que a quien se puede beneficiar más es

23. Rawls, John, *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press, 1971, pp. 65-80.

a los más desfavorecidos por las condiciones sociales, mientras que el beneficio redunda para todos.

A fin de cuentas, lo que Rawls plantea es si lo que el Estado o la sociedad deben al individuo, se lo deben en virtud de sus características ascriptivas o lazos comunales. Su 'NO' lo presenta colocando a la persona moral en el centro de su teoría. No es la persona como función de sus ideas morales concretas, sino la persona capaz de decidir, reflexionar, juzgar, tener compromisos morales o políticos; de producir argumentos de por qué algo es justo o no. Es el sujeto de juicio, que aplica la razón a asuntos prácticos; capaz de no ser esclavo del prejuicio; de ejercer su razón por sí mismo.

Así, Rawls ve la razón atada a la libertad, la autonomía. Otra manera de decir lo que Rawls postula es que todos los individuos de una sociedad deben poder ser ciudadanos, y ciudadanos iguales, sin que ello dependa del color, ocupación, sexo, clase, etc. Este es el sentido de entender al individuo como fin en sí, al modo de Kant; tratar a todos los individuos así hace ilegítimo que unos sean sacrificados para provecho de otros -ni por el bien común, pues, ¿qué criterio hay para elegir a los sacrificados?, en tanto que entre éstos pueden estar incluidos los más necesitados en cuyo nombre se aplica el sacrificio. Es una visión, la de Rawls, en que para todos debe valer que el individuo no sea tratado como medio.

2.2 Ideas republicanas

Una crítica -distinta a la comunitarista- de la que Rawls puede ser objeto, sin embargo, es que su ciudadano no tiene el espíritu cívico que es lo que da aliento a la vida política de la sociedad. Así, hay una visión alternativa de la ciudadanía en que el sujeto de derechos es el individuo, en tanto es y se siente participe de la cosa pública, lo que generalmente pone en primer plano a las obligaciones²⁴. Esta es la visión republicana, de pensadores inspirados en Aristóteles hasta Rousseau y Marx.

24. Aunque para ser fieles a Rawls, se debe señalar que su noción de justicia como equidad postula la mutua e intrínseca conexión entre derechos y deberes, en tanto que si las libertades se afirman como derechos iguales para todos, ello trae aparejado deberes que las personas tienen para con los demás y para con el Estado (Rawls, John, *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press, 1971, pp. 4, 110-114).

Al interior del republicanismo contemporáneo, para simplificar el panorama, distingo entre un republicanismo puro, que subraya la participación y la democracia directa, y uno ecléctico, que combina un elemento republicano en alguna visión multidimensional de la ciudadanía. Y en la vertiente 'pura' distingo:

- el republicanismo cívico (Arendt, S. Wolin) del
- participativo (Pateman, democracia basista; marxistas como MacPherson, Poulantzas).

Y el republicanismo ecléctico tienen posiciones como:

- la democracia deliberativa (Habermas, J. Cohén);
- el socialismo liberal (Bobbio, socialdemocracia radical); y
- el igualitarismo liberal (Kymlicka, Okin, etc.).

El rasgo común que tienen estas concepciones es la virtud cívica y la participación (cívica). En el republicanismo 'puro', ellas son el elemento fundamental en la ciudadanía. En las posiciones compuestas, la participación es condición de ciudadanía y la virtud cívica signo de su vitalidad, pero no son el elemento definitorio: la democracia directa puede ser necesaria en algunas circunstancias o espacios, pero en otros la representativa es indispensable; la participación puede darse en asociaciones civiles tanto como espacios políticos; y la participación se entiende como necesaria (para cumplir el ideal de ciudadanía), pero debe ser genuinamente voluntaria, si ha de expresar espíritu cívico.

Republicanism puro

Para el republicanismo puro, no se trata sólo de que el espíritu cívico y la participación directa en lo político sean deseables, son los elementos constitutivos de la ciudadanía. En ese sentido, no son tan sólo derechos sino obligaciones (y para algunos autores es facultad del Estado requerirlas de los ciudadanos). La idea es que el individuo sólo es verdaderamente libre y se realiza plenamente a través de la participación.

*Republicanism*o cívico

Una versión de ello es el republicanismo cívico de Arendt. Ella propugna la participación y democracia directas, pero recalca lo de cívico por su inspiración aristotélica y, de manera más general, en la *polis* griega. Esta da el modelo del espacio público, en donde, por así decirlo, se 'encuentran' entre sí las libertades de los individuos y llegan a su realización. La ciudadanía es el ejercicio compartido del poder político. El sujeto de ciudadanía es la comunidad política o, dicho de otro modo, el individuo-actor político. En ese sentido es que el ejercicio de derechos es inseparable del de las obligaciones. El ideal es la virtud cívica de los griegos, que realiza al ser humano que es naturalmente político y que refleja la acción concertada que se basa en la convicción.

Para Arendt, el poder político -que sostiene a las instituciones y a los gobernantes- es *praxis*: se funda en la participación. Una sociedad libre requiere de participación permanente, y esto supone una esfera pública fuerte y vigorosa, en donde haya libre comunicación de ideas y accionar compartido referidos a la cosa pública. Si bien hay que proteger la esfera privada, garantizando derechos y libertades, hay que evitar que los individuos se aislen por desconfianza (que es lo que sucede en el totalitarismo). Por ello se debe garantizar una comunicación sin restricciones en la esfera pública, que es como se genera el poder. De ahí que Arendt propugne una participación constante, bajo la forma de una democracia directa.

Qué esquema específico de ésta reivindique Arendt es poco claro, pero hay algunos puntos importantes a considerar. Sobre la base del ideal griego, Arendt piensa que lo público no debe contaminarse de lo técnico, lo económico y lo social. Ello supondría que esos asuntos queden fuera del campo de las decisiones políticas (delegados, quizás, a especialistas). Es una visión idealizada de la política, una política de 'filósofos puros' sobre el bien común. Pero, por otro lado, su esquema concibe que la democracia directa generará un universo de líderes cuyo poder surge de su mayor involucramiento y compromiso con lo público²⁵. En ese

25. Así, en el esquema institucional de Arendt, en principio, tendría que haber un involucramiento ciudadano espontáneo en la cosa pública. En la

caso, la participación se reduce, para el grueso de la población, a efusiones de poder de carácter más bien plebiscitario. La virtud cívica quedaría como privilegio de los líderes: espontáneos y, por ello, legítimamente surgidos²⁶. En otras palabras, aparece una diferenciación dentro de la esfera público-política: la subesfera

medida en que la esfera político-pública emerge en toda y cada experiencia de comunicación de ideas, de discursos, que versen sobre lo público (sobre el gobierno de las cosas comunes), la democracia directa que el esquema de Arendt requeriría asume un carácter plebiscitario. El requerimiento de la constancia de la participación está recogido en lo primero -la generación múltiple de espacios públicos. (Pero, en el último análisis, esta visión de ciudadanía resulta bastante gaseosa y restringida a la vez: cualquier encuentro de personas -en el discurso o la acción- con referencia a algo político es ejercicio de la ciudadanía. Si bien eso es muy poético, no me parece una concepción atractiva de ciudadanía en tanto que se divorcia de los derechos de los que efectivamente goza una persona y de su capacidad real de tener influencia en los resultados políticos). El modelo incluye un esquema asambleísta y si esto significa la exclusión de la democracia representativa clásica (como parece ser), habría entonces probablemente un sistema representativo emanado del esquema asambleísta. Si se limita el tratamiento de lo social y lo político a los representantes-líderes para no contaminar la vida política de las bases, la visión resulta incongruente con la identificación del universo de las elites con un genuino reino de la virtud. Si se evita contaminar la actividad de las elites, ese concepto de política supuestamente enriquecido en tanto *praxis*, resulta en realidad enflaquecido porque tendría, presumiblemente, que recurrirse a ‘tecnócratas’ para encargarse de asuntos que tienen tanta incidencia en la vida y las perspectivas de las personas como lo ‘social’ y lo ‘político’.

26. Así dice Arendt en “Sobre la Revolución”, que “la intrusión de asuntos sociales y económicos en el ámbito público [es] la transformación del gobierno en administración, el reemplazo de la regencia personal por las medidas burocráticas, y la concomitante transmutación de las leyes en decretos” (traducción propia; citado en Habermas, Jürgen, “Hannah Arendt's Communications Concept of Power”, en Lukes, Steven (ed.), *Power*, Nueva York: New York University Press, 1986, p. 83). “[Pues] sólo aquellos quienes, como miembros voluntarios de una ‘república elemental’, han demostrado que tienen vocación por el cuidado de algo más que su felicidad privada y que están preocupados por el estado de cosas en el mundo, tendrían el derecho a ser escuchados en la conducción de los asuntos de la república. (...) [A]quéllos que no pertenecen son autoexcluidos, [y gozarán de] una de las libertades negativas más importantes de que hemos disfrutado desde el final del mundo antiguo, vale decir, la libertad [respecto] de la política (...)” (On *Revolution*, (Nueva York: Viking Press) pp. 283ss (traducción propia); citado en Habermas, Jürgen, op. cit., p. 91).

(genuina, realmente virtuosa) de las elites, y la subesfera de las bases. Me parece que lo que podría servir de mecanismo de comunicación de la última hacia la primera es cada 'acto de movilización', que esporádicamente lleven a cabo las bases.

Así, en cuanto que la ciudadanía tiene su sujeto en el individuo-actor político, y que ella se realiza sólo en la práctica (el discurrir que fundamenta la convicción que lleva a la acción por el bien común), podemos encontrar en Arendt dos modalidades de ciudadanía. La ciudadanía de elite es completa (además de lo ya dicho) por comprender tanto la deliberación y la acción común que generan poder (propio), como el poder comunicado de las bases mediante movilizaciones. La ciudadanía de las bases es menos amplia, actualizándose en instancias de deliberación, de actividad asambleísta, y de movilización. En el sentido en que la movilización constituye el contacto de las bases con la ciudadanía de elite, se trataría de una ciudadanía que es genuina sólo de manera puntual, efímera, plebiscitaria. En todo caso, creo que se podría caracterizar este tipo de ciudadanía hallado en Arendt, como una 'ciudadanía efusiva', como 'efusivo' es el poder, en tanto que depende de la convergencia de subjetividades en una acción común.

Republicanismo participativo

El republicanismo participativo elude una disociación entre la política de elite y la de las bases. Preserva el esquema representativo clásico, los partidos competitivos, y libertades y protecciones individuales; y se postula algún esquema de propiedad común y de conducción concertada de la economía. La participación de los ciudadanos es permanente, a través de asambleas (generalmente, en el modelo piramidal de asambleas), sobre la base de un círculo funcional o vecinal²⁷, y/o en otras esferas donde haya algún objeto común y que envuelva aspectos de gobierno²⁸.

27. Poulantzas, Nicos, "Towards a Democratic Socialism", en Held, David (ed.), *States and Societies*, Oxford: Blackwell, 1983; MacPherson, C.B., "Participatory Democracy", en Held, David (ed.), *States and Societies*, Oxford: Blackwell, 1983.

28. Pateman, Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, 1970; Bachrach, Peter, *Crítica de la teoría elitista de la democracia*, Buenos Aires: Amorrortu, 1973; Barber, Benjamin, *Strong Democracy*, Berkeley: University of California Press, 1984; Miller, David,

Lo que define a la ciudadanía es la actividad para y en el gobierno, y así se prioriza el aspecto de obligación. La ciudadanía se actualiza en la participación: ella es obligatoria, pero (según estos autores) eso no significa que no sea voluntaria. La idea es que la participación infunde espíritu cívico y el sentimiento de fraternidad, y la propia capacidad para el gobierno. Es así que la participación permanente constituye tanto la libertad (autonomía, autogobierno) como la fraternidad, el sentido de identificación compartida; garantizando, a la larga, que sea el bien público lo que impere (subjettiva y objetivamente). El autogobierno colectivo es condición del autogobierno personal.

Los republicanos puros-comparados

Lo último contrasta con las visiones liberales de la ciudadanía, pero también hay divergencias -a pesar de ciertos rasgos de similitud o coincidencia- con el comunitarismo. El republicanismo puro también contiene una crítica al liberalismo individualista: la libertad no se afirma ni se garantiza sólo mediante derechos que supriman impedimentos legales para la decisión/elección y el autogobierno en los asuntos privados. La libertad implica la capacidad de actualizar las decisiones y fines de la persona en lo privado y como ser social. Esto implica la voluntad de actuar en concordancia con dichos fines y decisiones autogenerados: de asumir y ejercer las obligaciones que de ellos se desprenden. Eso significa un compromiso voluntario con los lazos sociales que son integrales al individuo; un compromiso afectivo y activo que implica tomarse mutuamente como una unidad política, como objeto y sujeto de un gobierno común. La libertad republicana, así, implica tanto obligación como fraternidad basadas en lo social del ser humano²⁹.

"Community and Membership", en Avineri, Shlomo y Avner de-Shalit (eds.), *Communitarianism and Individualism*, New York: Oxford University Press, 1992; Miller, David, "Deliberative Democracy and Social Choice", en Held, David (ed.), *Prospects for Democracy*, Cambridge y Oxford: Polity Press, 1993.

29. Habría que anotar que con relación a liberalismos como el de Rawls, la diferencia no está conectada con la concepción de la libertad (que en Rawls contiene una exigencia de actualización) sino al elemento de fraternidad asociado a la participación.

Ello supone concebirse y respetarse como iguales, pero para ello la igualdad política no basta: la capacidad de actuar según lo autolegislado es indispensable. Hay un requisito (aquí y en todas las versiones de republicanismo moderno) de igualdad socioeconómica como condición básica de la ciudadanía.

La comunidad del comunitarismo no sólo se refiere a la unidad política; y el comunitarismo concibe el lazo político no como un elemento que surge de la voluntad, sino que se sitúa en el mismo plano de los lazos sociales, étnicos, familiares, etc. El lazo político es parte y producto de las normas y valores de la sociedad. En este sentido, hay un relativismo moral y cognitivo en el comunitarismo que no es un ingrediente necesario en el republicanismo puro.

También hay una diferencia en la exaltación de lo cívico, pues el civismo de la concepción republicana incluye un elemento de participación activa que rebasa el sentimiento de comunidad³⁰ y que le hace reclamar la democracia directa. El republicano exalta la fraternidad basada en la práctica política; el comunitarismo, en el lazo atávico y ascriptivo. La obligación resultante es, en el primer caso, autoimpuesta (en teoría, por lo menos); en el segundo, conformidad con los valores y significados sociales imperantes en la comunidad. En suma, lo que distingue más claramente al republicanismo del comunitarismo es que el primero recoge la noción de libertad como autonomía, abarcando su dimensión social tanto como individual. Para el comunitarista, la autonomía es un valor moral liberal, políticamente ilegítimo por tanto. El fundamento último para aquél es, en cambio, la comunidad de valores, que se traduce en conformidad. Este es el segundo gran punto de distinción: el relativismo del comunitarista.

30. Hay que hacer una salvedad respecto a MacIntyre, que prioriza -con el espíritu de los griegos- el elemento de *praxis*, pero él privilegia el aspecto contemplativo (teórico), discursivo, de la *praxis*. Ello, junto con el rol que ella da a la democracia directa, distancia a Arendt respecto de la visión de MacIntyre. El elemento perfeccionista en éste es mucho más fuerte que en aquélla. También habría que decirse que Walzer toma explícitamente a la comunidad política -el país- como sujeto de la ciudadanía, pero, al igual que otros comunitaristas, el lazo político es también función de la pertenencia natural a una comunidad.

Ahora bien, hay elementos de la crítica republicana al liberalismo que vale la pena destacar (a pesar de que algunos de sus puntos, *v. q.*, en tanto aplicados a Rawls, son inválidos, a mi parecer), como la idea de que el espíritu cívico se aprende y consolida con la experiencia de participación. Esto da a la vida política del individuo una dimensión que, en general, está ausente en el liberalismo. Además, la participación asociativa-activa resulta importante como correctivo de las deficiencias y sesgos de la democracia representativa, especialmente en materia de legitimidad. Pero, por otro lado, si el republicanismo excluye o sortea el relativismo, sí es sujeto a la posible crítica de totalitarismo o, al menos, mayoritarismo. En la medida en que los derechos individuales no son defendidos por mérito propio, sino como derivación de los derechos colectivos, no es claro que no puedan ser suspendidos o eliminados cuando la voluntad general así lo determine conveniente.

Visiones eclécticas

La concepción deliberativa de la democracia, lo mismo que el socialismo liberal, enfrentan esos problemas del republicanismo propugnando dos cosas: la reafirmación del individuo (miembro de una comunidad política autónoma) como sujeto de derechos y la del correlato cívico-participativo de la idea de democracia. Estas posiciones 'mixtas' postulan la conciliación de elementos republicanos y liberales. En otras palabras, hay una 'devaluación' del contenido de fraternidad, del lazo afectivo comunal, y una potenciación de su dimensión política de integración. El socialismo liberal recalca el elemento participativo directo (más cercano al republicanismo participativo). La democracia deliberativa resalta el componente deliberativo de toda participación tendiente al bien público; así como, el soporte institucional (las bases materiales e institucionales) que debe tener la deliberación para que la autonomía (personal y colectiva) sea efectiva. Voy a detenerme un poco más en la democracia deliberativa.

La democracia deliberativa

Una preocupación central en esta visión es la de que haya suficiente igualdad material como para permitir que la autonomía

del individuo pueda hacerse efectiva, tanto en el nivel, personal como público. Es decir, para que pueda gobernarse como individuo y como ciudadano. En este sentido, la ciudadanía implica participación en libertad, participación informada y reflexiva, y con espíritu cívico.

El modelo implica la centralidad de un espacio público, debiendo el Estado garantizar que haya canales de participación y discusión accesibles para todos, flujo libre (accesible) de información: en suma, la infraestructura que comprenda las condiciones necesarias para la deliberación cabal de los asuntos públicos; el Estado debe garantizar también la protección de las libertades básicas y (las instituciones que permitan alcanzar las condiciones materiales para) el ejercicio efectivo de esas libertades. Esto último implica un grado de control social sobre los factores y dirección de la producción, además de mecanismos redistributivos.

La democracia deliberativa subraya que la autonomía individual incluye la participación en el gobierno de lo público; pero es sensible a las diferencias en cuanto a preferencias y habilidades, al postular un carácter voluntario en la participación. La democracia deliberativa ofrece el medio para nutrir el espíritu cívico que ello implica. Por eso, la deliberación es central para esta noción de ciudadanía. El ejercicio de la ciudadanía debe denotar espíritu cívico, pero este espíritu debe ser inspirado por un sentido de consentimiento al orden que rige en la sociedad. Es deseable que haya espíritu cívico y es legítimo que las instituciones lo fomenten. Pero no puede ser producido de la nada, de una obligación a sentirse parte de una comunidad.

El subrayar el componente deliberativo implica poder suscribir con la propia razón (del individuo) las decisiones colectivas a que se llegue, aun cuando ellas no recojan la totalidad de nuestras preferencias (o quizá ninguna de nuestras preferencias iniciales). Implica que la legitimidad de los resultados sea expresión de su autonomía (a la vez, personal y ciudadana). La participación en sí misma no es democrática, la autonomía de los sujetos es la que la hace democrática, y la autonomía supone una consideración racional de los asuntos sobre los que se decide.

La participación democrática no tiene que tomar la forma de democracia directa; hay muchas maneras en que se puede tener participación orientada al bien público y, basada en la deliberación y por respeto a la autonomía de los individuos, se deja eso a sus preferencias, fisto es, la participación democrática es voluntaria; forzarla atentaría no sólo contra la autonomía individual, sino también contra la de la colectividad y contra el bien común.

Lo que sí es imprescindible, como sugerí antes, es una infraestructura institucional que permita y facilite la participación deliberadora de los ciudadanos. Ello implica:

- 1) La protección estatal de las libertades de conciencia, expresión e información; y de los derechos 'liberales' más generalmente (salvo el de propiedad privada); „
- 2) Que el Estado activamente facilite y asegure el acceso igual a la difusión de ideas, a la información y a canales de deliberación v.g., apoyo económico a partidos u organizaciones pequeñas o límites al gasto de los grandes; canales estatales de interacción con las agrupaciones; etc.);
- 3) Que las instituciones garanticen igualdad de condiciones deliberativas para todos los ciudadanos: las condiciones materiales para el ejercicio de la ciudadanía (mediante impuestos, transferencias; propiedad privada con límites al uso; propiedad social de los medios de producción; administración social de la inversión; etc.)³¹.

Quizá una vía útil para entender qué se quiere hacer al postular la centralidad de la deliberación en la democracia, es a través de ciertos aspectos de la crítica de Habermas³² a Arendt. Él dice que la concepción que ella tiene del poder como fuente de legitimidad es acertada, en cuanto a:

31. El aspecto de operacionalización institucional está más acabado y trabajado en Cohén, por ejemplo; y más bien subdesarrollado en Habermas, en favor de aspectos teóricos. Esto es por diferencias de énfasis conceptual.

32. Otros aspectos como la despolitización de lo político, son: la deportación de lo social, político y administrativo a la esfera privada; exclusión de la dimensión estratégico-instrumental de la política; la 'absolutización' de la política como acción; elitismo; etc., que pueden encontrarse en Habermas, Jürgen, op. cit.

“(…) que el régimen de mando político [*political rule*] sólo puede durar mientras se le reconozca como legítimo. Habla en *contra* de su tesis el que las instituciones y estructuras básicas que adquieren estabilidad mediante el régimen de mando político podría sólo en raros casos ser la expresión de una ‘opinión en la que muchos estuvieron de acuerdo públicamente’-al menos si uno postula, como Hannah Arendt tiene, un concepto fuerte del ámbito público. Esos dos hechos pueden conciliarse si asumimos que hay una violencia estructural enarrazada en las instituciones (pero no sólo en ellas). La violencia estructural no se manifiesta como *fuerza*-, más bien, imperceptible, ella bloquea aquellas instancias de comunicación en que se forman y circulan las convicciones que son efectivas para la legitimación. Una hipótesis como ésta, sobre bloques a la comunicación que operan inconspicuamente, puede explicar, quizás, la formación de ideologías; con ella uno puede dar una explicación plausible de cómo se forman convicciones en las que los sujetos están engañados respecto de sí mismos y su situación. Las ideologías son, después de todo, ilusiones que están vestidas con el poder de las convicciones comunes. La presente propuesta es un intento de integrar la producción comunicativa de poder en una versión más realista. En las comunicaciones sistemáticamente restringidas, los involucrados se forman convicciones subjetivamente libres de impedimentos; convicciones que son, sin embargo, ilusorias. De ahí que ellos generen comunicativamente un poder que, tan pronto es institucionalizado, puede también ser usado en contra de ellos mismos. (...) Un concepto anticuado del conocimiento teórico basado en intuiciones y certezas últimas no le permite a Arendt comprender el proceso de ponerse de acuerdo sobre cuestiones prácticas como [proceso del] discurso racional (...)”³³.

Es por este reconocimiento de bloques institucionales a la formación de puntos de vista, a la reflexión y deliberación racional de los ciudadanos, que surge la preocupación de la democracia deliberativa por las instituciones. Ello captura la idea, también, de que las instituciones mismas son formativas y que el espíritu cívico no debe ser sólo conformarse con lo establecido, lo institucionalizado como verdad o valor o práctica; en cambio, debe reflejar la

33. *Ibid.*, p. 88.

autonomía de las personas y sólo así expresarán una voluntad colectiva por el bien común. Se resalta así el aspecto del procedimiento de la democracia (la deliberación y sus condiciones sociales y materiales), al tomar en serio la democracia como autonomía y autogobierno. Dicho aspecto comprende inherentemente instituciones, así como políticas sociales y económicas tendientes a asegurar la participación de los ciudadanos³⁴. Esta prioridad institucional recoge la idea de institucionalizar la igualdad de condiciones para la deliberación de cada individuo.

Ello implica, repito, garantizar la autonomía del individuo mediante derechos expresamente protegidos. Con ello se ataca los problemas de potencial totalitario del mayoritarismo y del relativismo cultural. Este último se refiere al comunitarismo, como se habrá colegido ya. La subordinación del 'yo' a la 'unidad' comunal quiere hacer aceptable toda institución o valor, simplemente por estar institucionalizados, y no ofrece un argumento atractivo para ser aceptado racionalmente, lo que es más claro en casos de disenso. El comunitarismo no ofrece ningún criterio para acomodar el disenso, sino más bien todas las condiciones para institucionalizar su prohibición.

Esta visión de democracia deliberativa es profundamente liberal, y ese es un aspecto que quiero recoger y resaltar infatigablemente, porque esa visión es también profundamente igualitaria y democrática. No es mi intención aquí construir argumentos de una posición determinada, aunque mis propias preferencias puedan entrecruzarse en tanto que el contenido y organización de mi exposición necesariamente incluyen argumentos y evaluación de los mismos. Lo que sí quiero postular es mi punto de vista de que las concepciones más sólidas de democracia y ciudadanía tendrían

34. En la visión de Cohén, por ejemplo, los ciudadanos deben ser iguales tanto en sentido formal como sustantivo. Todos tienen el mismo *status* a lo largo del proceso deliberativo, les es factible tener influencia en la agenda pública y el debate, y tener el mismo peso en la decisión. "Los participantes son sustantivamente iguales en que la distribución existente del poder y los recursos no condicionan sus probabilidades de contribuir a la deliberación, y en que esa distribución no juega ningún rol autoritativo en la deliberación" (Cohén, Joshua, "Deliberation and Democratic legitimacy", en Hamlin, Alan y Phillip Pettit (eds.), *The Good Polity*, Nueva York y Oxford: Blackwell, 1989; traducción propia).

que acomodar, de la misma manera, la libertad (como autonomía) y la igualdad. Con esto quiero resaltar que es importante hacer distinciones al interior del liberalismo, y que nuestra argumentación y razonamiento en cuestiones políticas (y de justificación política) gana poco -si es que gana- englobando todos los aspectos y versiones del liberalismo como un enemigo único y monolítico. Que hay aspectos y versiones rescatables es más claro, a mi muy propio modo de ver, en planteamientos como los de Rawls y Habermas, así como en ciertas intuiciones aisladas del republicanismo participativo, que coincide con los anteriores en rescatar el rol fundamental de la razón y la autonomía.

Si queremos involucramos en un razonamiento de lo político, no avanzaremos oponiendo las diversas perspectivas como bloques cerrados sino como paquetes de ideas que se pueden 'desatar' (o no (quizás) en el caso de ciertas ideas; pero eso es justamente algo que debemos someter a consideración crítica específica y no dar por supuesto). Algunas de ellas resultan atractivas y racionalmente convincentes, y vale la pena intentar conciliarlas.

Con el mismo criterio, y en 'defensa' del liberalismo, quiero plantear que hay que disociar la presunción de que, en contraposición con aquél, el comunitarismo es igualitario y democrático o incluso 'esencialmente izquierdista'. Ahí creo que hay una confusión con la defensa de los derechos de comunidades en desventaja, minorías o mayorías oprimidas, etc. Pero un argumento en favor de esto no tiene que tomar forma comunitarista, ni siquiera es claro que la defensa comunitarista sea la mejor -por ejemplo, corriéndose el peligro de que el derecho que se les dé sea el de quedar abandonados a su propia suerte, sin que el Estado tenga ninguna obligación definida con esas colectividades; o que se les deje abandonados a los valores imperantes en, o mayoritarios de, la sociedad más amplia de la que son parte.

La otra confusión consiste en identificar el comunitarismo con la valoración del espíritu cívico, propia del republicanismo. El republicanismo es inherentemente universalista en su fundamento y argumentación, se basa en la universalidad de la razón -y por hacerlo, inclusive, se hace vulnerable al peligro del totalitarismo y que las versiones mixtas (liberales-republicanas-democráticas) abordan rescatando la dimensión de autonomía individual y el delineamiento político de la fraternidad.

Rescatando estos puntos, y la maleabilidad de las ideas, quiero cerrar mi discusión de las diversas posiciones aludiendo a una formulación de ciudadanía que se concibe como igualitarismo liberal.

Igualitarismo liberal

Dentro de esta perspectiva se puede ubicar autores como Jeremy Waldron, Anne Phillips, Amy Gutman, Will Kymlicka, Susan Okin, etc. De ellos, quiero realzar un par de aspectos a través de una breve referencia a Kymlicka³⁵ y una un poquito más amplia a Okin³⁶.

Kymlicka formula una fundamentación de derechos ciudadanos comunales, desde una reivindicación de la igualdad y apoyado en argumentos liberales. Es decir, hace una derivación de derechos colectivos a partir de la igualdad política. Su argumento se basa en la idea de que ciertos tipos de pertenencia grupal (cultural) son elementos de la identidad individual y la personalidad moral; y, por tanto, son condiciones del ejercicio de la personalidad moral -que el liberalismo protege. Esto supone derechos protegidos de la colectividad, pero sin que ello suponga la eliminación de derechos individuales universalistas (las libertades básicas de pensamiento, asociación, expresión y políticas)³⁷. El Estado tiene

35. Kymlicka, Will, "Individual and community rights", en Baker, Judith (ed.), *Group Rights*, Toronto: Toronto University Press, 1994; Kymlicka, Will, "Liberal Individualism and Liberal Neutrality", en Avineri, Shlomo y Avner de-Shalit (eds.), *Communitarianism and Individualism*, New York: Oxford University Press, 1992; Kymlicka, Will, *Liberalism, Community and Culture*, Oxford: Clarendon Press, 1989.

36. Okin, Susan, "Gender inequality and Cultural differences", en *Political Theory*, vol. 22, No. 1, 1994, pp. 5-24; Okin, Susan, *Justice, Gender and the Family*, Nueva York: Basic Books, 1989.

37. "Toda persona debe ser capaz de usar e interpretar sus experiencias culturales del modo escogido por su propia cuenta. Esa capacidad requiere que la estructura cultural sea protegida de los efectos desintegradores de las opciones de la gente de fuera de la cultura; pero también requiere que cada persona dentro de la comunidad sea libre de escoger lo que ellos vean como los más valioso dentro de las posibilidades ofrecidas (a menos que se necesite restricciones temporales), en circunstancias excepcionales de vulnerabilidad cultural", en Kymlicka, Will, *Liberalism, Community and Culture*, Oxford: Clarendon Press, 1989, p. 198.

que proveer los recursos para que la comunidad -como ente colectivo- pueda conducir sus asuntos y realizar sus fines morales, lo que implica transferencias del Estado u otros mecanismos o instituciones económicos, de ser ellos necesarios. Pero Kymlica no afirma un derecho a la supervivencia cultural en cuanto tal (con lo que se aparta de argumentos de corte comunitarista). La comunidad tendrá la fuerza interna, condiciones y recursos morales para manejar la cuestión del cambio según sus propios estándares.

A mi parecer, no queda claro en Kymlica qué tan reales son las posibilidades de conciliar derechos colectivos con derechos individuales universalistas, con la argumentación sobre la que él procede. Es un problema de consistencia interna, me parece. Es difícil ver cómo resolver conflictos que enfrenten la ciudadanía individual de una persona con los derechos de su colectividad. El individuo parece, en el fondo, quedar desprotegido³⁸, de modo que el liberalismo de Kymlica resulta apareciendo como insuficientemente liberal.

Este aspecto de desprotección de individuos o minorías ha sido generalmente resaltado por pensadoras feministas³⁹. Susan Okin hace una crítica de los relativismos culturales (y del comunitarismo), porque oscurecen o justifican la subordinación de la mujer⁴⁰. Pero, a la vez, Okin recalca que:

38. Dice, por ejemplo, Leslie Green, “Pero, ¿podrían los Pueblos, por ejemplo, permanecer teocráticos? (...) [Si fuera así] es sólo porque en este caso es posible disociar cultura y religión (...) pero es fácil pensar ejemplos contrarios (...) Muchas religiones, por ejemplo, simplemente incorporan, como elementos centrales, doctrinas que son inconsistentes con el respeto a los derechos de la mujer, niños, minorías sexuales, etc. Aquí, liberalizar es cambiar”, en Green, Leslie, “Internal Minorities and their Rights” en Baker, Judith (ed.), *Group Rights*, Toronto: Toronto University Press, 1994, p. 15; traducción propia.

39. En este respecto específico, además de Okin, tenemos a Leslie Green, Melissa Williams, etc.; desde una perspectiva diferente, y antiliberal, es importante la obra de K. McKinnon.

40. Nuevamente pongo de manifiesto mi reconocimiento, en cuanto a mi exposición de Okin, respecto a las clases y artículos y discusiones del Prof. Joshua Cohén.

“la teoría y práctica liberales defienden a la familia de la interferencia del Estado, pero rara vez protegen a las mujeres o niños de las predaciones de la familia”⁴¹.

Okin postula que: el sistema actual de división de trabajo en el hogar es una barrera fundamental para alcanzar una igualdad sustantiva de oportunidades para las mujeres.

Ella cree que sólo las concepciones humanista-igualitaristas de la justicia son aceptables, implicando la disolución del nexo entre género, y distribución de derechos y recursos. Teorías como las de Sandel dejan la existencia o continuidad de este nexo a merced de los valores o voluntades comunales: la comunidad queda al margen, más allá, de la justicia. Y argumentos de la autopropiedad de la persona/cuerpo (como en Nozick) llevan a un matriarcado extravagante, que hace a las madres propietarias de sus hijos. El igualitarismo sí ofrece oportunidades para atender las críticas feministas (pero requiere del ingrediente humanista) y liberal.

Okin distingue (frente a la familia, por ejemplo) dos puntos de vista: el ciudadano y el de miembro. Como ciudadanos no podemos decir que la familia, siendo parte de la estructura social, escape a la justicia. Pero en la familia, uno no actúa rigiéndose por principios abstractos de justicia. Así, para Okin, la familia puede estar al margen de la justicia sólo desde el punto de vista del miembro de la familia; desde el punto de vista ciudadano, no. Teniendo valor, la familia es el pilar de un sistema de desigualdad basada en el género.

Ahora bien, Okin intenta acomodar el valor de ‘comunidad’ con la prioridad de la justicia (universalista), rechazando a la comunidad como sujeto de la ciudadanía. Y para ella, la conciliación de la libertad de elegir, la igualdad y la comunidad requiere de un marco de políticas (e instituciones) públicas que la sustenten. Pues la desigualdad de género está, por decirlo de algún modo, ‘estructuralizada’. Ella propone una serie de medidas específicas (por ejemplo, igualdad de ingresos para los esposos) para revertir la desigual división de trabajo en el hogar. Ello promovería, final-

41. Green, Leslie, op. cit., p. 102.

mente, una igualdad de oportunidades genuina, tanto para los hombres como para las mujeres.

Valdría la pena destacar que, a pesar de la intención explícita de Okin de recoger del comunitarismo el aspecto del valor de la comunidad,¹ es poco claro cuánto logra rescatar de aquél. Con respecto a la familia, por ejemplo, cabría notar la radical alteración que ella propone frente a la concepción tradicional: lo que Okin propone,, al fin y al cabo, son elementos que subvierten la institución familiar tal como se la concibe convencionalmente. Así, implica un grado de injerencia 'ajena' (del Estado, principalmente) en la esfera familiar que contraviene a lo que usualmente se considera como parte de su funcionamiento normal y legítimo, y como su valor. Y no digo esto como crítica de las medidas que propone (aunque no todas me puedan parecer aceptables). Mi punto es distinto. Lo que quiero subrayar es que se puede insistir en preservar el valor de algo -como una institución, por ejemplo-, aunque este algo sea transformado. Es decir, valorar algo no implica pretenderlo inmutable. Y en este sentido, creo que Okin no recoge tanto una lección del comunitarismo sino que se la dá. Como quiera que sea, un elemento importante en Okin es que exhibe a la vez: la maleabilidad que un pensamiento fructífero -creo- exige, y la utilidad e impacto práctico que tiene pensar en una justicia universalista en términos concretos.

III. ¿Y Marshall?

No quiero cerrar mi discusión de concepciones de ciudadanía sin aludir a alguien que los debates actuales tienen como una figura central: T.H. Marshall. Pero quisiera apuntar sólo un par de cosas sobre sus ideas, llevando un poco más allá la discusión anterior. (Su contribución la ubico más en el terreno de la sociología histórica o historia sociológica). Creo que, al margen de la validez cronológica, hay elementos importantes que rescatar.

Yendo primero a las críticas: creo que su distinción entre derechos civiles, políticos y sociales es problemática. En primer lugar, su clasificación supone una separación tajante de aspectos que muchas veces incumben a dos o más esferas; por ejemplo, varias libertades, como la de conciencia y expresión, son también políti-

cas. El problema allí es que designa como no políticos a dos grupos de derechos. Sin embargo, los derechos se consideran como derechos (según el mismo Marshall), en la medida en que son ingresados en el marco político-jurídico-institucional. La idea de 'ciudadanía social' ha oscurecido esa circunstancia de los derechos. Una cosa es el contenido de un derecho -que puede ser social, como el derecho a un sueldo decente y que no tiene que institucionalizarse necesariamente como derecho constitucional- y otra que la ciudadanía sea de esencia social. Que la ciudadanía la ejerzan individuos a través de sus relaciones mutuas, no le da un *status* social a la ciudadanía.

La segunda razón es que la idea de ciudadanía social invita a dos concepciones que, a mi parecer, son equívocas. Así, se suele asumir: (i) que dar valor a la igualdad sustantiva (con sustrato social-material) implica abrazar la idea de ciudadanía social. Eso es inexacto, porque social no equivale ni implica igual, (ii) Se asocia a igualdad, también, que la sociedad en su conjunto es el sujeto de derechos (y obligaciones). Pero Marshall en ningún lado parece sugerirlo, el que él considere que hay derechos sociales no significa que no tome como sujeto/s a los individuos.

Dicho esto quiero rescatar varias cosas. Un primer elemento es que la distinción de Marshall sí es útil, en la medida en que en algún momento ilumina distintas dimensiones nuevas de los derechos o, dicho de otro modo, que la ciudadanía -si bien esencialmente política- alude a una serie de contenidos socioeconómicos, cívicos, políticos. Por ejemplo, se puede pensar en algunos de esos aspectos como las condiciones económicas requeridas para una participación política.

Sobre todo, quiero rescatar la lógica democratizadora que Marshall encuentra en los derechos: recojo la lógica abstracta, en cuanto democratizadora; lo que no implica que no haya retrocesos, ni que haya una fluidez ininterrumpida en la historia de la ciudadanía, ni que cada tipo tenga el germen de otro, ni que los derechos nazcan sólo en la democracia -reitero, por lo demás, que he rechazado las distinciones mismas. Lo que quiero decir es que un derecho llama a más derechos, más allá de los contenidos específicos.

Ahora bien, eso último es posible en la medida en que el derecho sea propiamente tal; es decir, inscrito en la institucional-

dad política. Bobbio ha incidido mucho en esto⁴², al distinguir los derechos como derechos (políticamente validados) y derechos como aspiraciones. Los derechos requieren de una instancia autoritaria de validación; algo que a los sujetos les haga posible y tengan a quién reclamarlos y que tenga fuerza de sanción para exigirlos. Quiero también recalcar la naturaleza política de los derechos desde otra perspectiva. Si bien hay derechos de ciudadanía en todo régimen político, el único que tiene a la ciudadanía como principio rector es la democracia⁴³. El que la ciudadanía implique igualdad política, asimismo, da pie institucional para la reivindicación de otros derechos. (Ello es otra forma de aludir a lo que designé como la lógica democratizadora de los derechos). Y creo que esa es una característica de todo derecho y, por tanto, que esta lectura recoge una dimensión importante de decir: la ciudadanía 'es una construcción'.

En el fondo, creo que el problema es que hay una vocación a extrapolar la 'densidad' de la sociedad civil a la categoría de

42. Por ejemplo, ver especialmente el Prefacio y los capítulos 1 y 2 de Bobbio, Norberto, *The Age of Rights*, Cambridge: Polity Press, 1996.

43. Este es un antiguo motivo presente en la teoría democrática. Una formulación clara y explícita se puede encontrar en P. Schmitter y en G. O'Donnell; por ejemplo: "The guiding principle of democracy is that of citizenship. This involves both the right to be treated by fellow human beings as equal with respect to the making of collective choices and the obligation of those implementing such choices to be equally accountable and accessible to all members of the polity. Inversely, this principle imposes the obligation on the ruled to respect the legitimacy of choices made by deliberation among equals (or their representatives), and the right for the rulers to act with authority (and, therefore, to apply coercion when necessary) in order to promote the effectiveness of such choices and to protect the regime from threats to its persistence" (O'Donnell, G. y P. Schmitter (eds.), *Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, vol. IV, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 7-8, citado en, Schmitter, P., "The Consolidation of Political Democracy in Southern Europe" (1988, pp. 12-13), en Karl, T., P. Schmitter, M.A. Garretón y O. Godoy (eds.), "Reader for Taller sobre Democratización", vol. 2, Santiago: 1991, pp. 760-821. Pero la idea de fondo puede entrecerse, creo, en autores como de Tocqueville, Barrington Moore, R. Dahl, T. Karl, Lijphart, Lipset, etc. Ver también O'Donnell, Guillermo, "Polyarchies and the (un)rule of Law in Latin America", Ms. de próxima publicación en Méndez, Juan, G. O'Donnell y P.S. Pinheiro (eds.), *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1998.

ciudadanía; ya que cuando se dice ‘ciudadanía’, el referente que se tiene es la sociedad civil, con sus lazos primarios (ascriptivos) y secundarios (asociaciones voluntarias). Pero inclusive más allá de que querramos mantener a toda costa una categoría de ciudadanía en el nivel de sociedad civil (si es que se la considera útil), quisiera recalcar que es importante mantener una categoría puramente política de la ciudadanía, que mida las obligaciones del Estado para con el individuo (o comunidad), y lo ‘obligado’ que el individuo o grupo se siente con respecto a la sociedad política (y no sólo a sus roles ascriptivos). En resumen, estoy postulando que la ciudadanía como algo político no es prescindible.

IV. Valores políticos

Me parece importante considerar a los derechos desde el punto de vista de su valor, y a este valor como anclado en la justicia. No hablo de la justicia moral, sino del orden que hace que las instituciones políticas, sociales, económicas, etc., sean aceptables tanto como legítimas. Discutir cuestiones de valor en materia política no implica ignorar la realidad, ni hablar de irrealidades. Discutir cuestiones de valor en materia política significa encontrar argumentos con qué evaluar las instituciones políticas, sociales, las políticas públicas. El hecho de desearlo es un elemento a considerar y a fundamentar.

Eso implica, en el caso de los derechos, preguntar por qué, en abstracto y en formas concretas, son valiosos y deseables, y requieren protección. Los derechos dan protección a un sujeto o sujetos (conjuntamente) respecto de otros, de poderes institucionalizados emanados de la propia sociedad, y del poder del Estado mismo. Y esa protección necesita establecerse en el Estado mismo, porque la ‘amenaza’ implícita es multiforme y poderosa. Del mérito de las personas a los derechos viene su relación con aspectos de la justicia referidos a la interacción humana. Pero la fuerza del derecho es una cuestión de Estado, como decía al principio.

Ahora bien, los ‘derechos’ nos ponen inmediatamente la idea de que implican libertad e igualdad. (Fraternidad o diversidad están más sujetos a controversia). Y yo creo que ambas tienen un valor equiparable y que, por tanto, vale la pena tratar de con-

ciliarlos. Pero, claro, es importante argumentar qué es libertad y qué es igualdad: en qué sentido los podemos reclamar como valores políticos ante nuestra sociedad, como valores que van a regir nuestras relaciones. Quiero entrar a este punto arguyendo que los argumentos que oponen igualdad y libertad no son sólidos o convincentes.

Por ejemplo, es usual escuchar que, en Perú, el problema no es uno de libertad sino de igualdad. ¿Qué quiere decir esto? Una primera cosa a la que alude esa afirmación es que la institucionalización de libertades sólo sirve para legitimar desigualdades de clase, discriminación étnica y racial, etc. Eso es muy cierto. Pero creo que eso es distinto a que la libertad -término que uso, en realidad, como forma breve para referirme a 'formas' de libertad- no sea importante para los peruanos, ricos o pobres. La frase es, creo, un eslogan más que algo en lo que la gente, tras una reflexión, crea.

Por ejemplo, pensemos en la legitimidad de las nacionalizaciones que muchos aceptan de entrada, por definición, en nombre de la igualdad: notemos que ese razonamiento se usa generalmente cuando se trata de los más ricos. Un caso en cuestión es el contraste con la legitimidad asignada a 'contribuciones' como el Fonavi, del que muchos de los presentes, con toda seguridad, se han quejado: ahí la legitimidad ya parece cuestionable. ¿Porque se trata de nosotros, porque no se trata de los más ricos? ¿Por qué implicaría eso ilegitimidad? Si bien hay una gran diferencia entre los más ricos y los más pobres, también la diferencia es enorme entre nosotros, la clase media y los más pobres de Perú. En ambos casos, en fin, se trata de preguntarse por la legitimidad de un mismo tipo de hecho o acción: nuestra contribución para fines redistributivos. Y si hemos de justificar lo uno y no lo otro, tendríamos que presentar buenas razones para hacerlo⁴⁴.

44. Lo mismo puede plantearse, por ejemplo, frente al argumento friedmaniano por 'la libertad' en función de la dignidad humana, que contiene preguntas que debiéramos poder responder. Así, se objeta que su idea que 'la redistribución recorta la libertad' es inválida, porque, siendo los puntos de partida sobre la base de los cuales alguien da su contribución a la sociedad distintos, se penaliza a quienes nacieron pobres. Esto último no es producto de la libertad de la persona, ni ligado por tanto a su dignidad, ni algo de lo que ella tenga la culpa. El neoliberal podría replicar que, de modo parecido, los

También se dice que la igualdad es más importante que la libertad, porque en ausencia de igualdad no hay libertad posible: ¿significa eso que no hay razones independientes, importantes, para valorar y defender la libertad? ¿Acaso cada uno de nosotros preferiría un orden que nos garantizara la plena igualdad, aun cuando nos 'garantizara' también no contar con nuestra libertad (quizá, el ordenamiento planteado por un Sendero Luminoso)? ¿No es quienes menos tienen, los más vulnerables a las violaciones de derechos humanos, a la discriminación, al maltrato? Creo que antes de descalificar a la libertad en nombre de la igualdad, hay una responsabilidad de considerar ese tipo de aspectos.

Por otro lado, también tendríamos que saber de qué tipo de igualdad se habla. 'Igualdad' es algo muy general y vago. Recordemos que la preocupación contemporánea por la diversidad, la condena de la 'homogeneización' y de la marginación o supresión gradual de culturas diferentes, sugiere que la idea de que la desigualdad sea algo malo es tan común como la idea de que la igualdad total no sea buena.

Habría, pues, que ver en qué sentido se dice que la igualdad tiene preeminencia sobre la libertad. La objeción más concretamente especificada es que hay libertad para unos, pero no para otros. Es decir, que no hay igualdad en materia de libertad y, así, que ni hay igualdad ni hay libertad. Pues si, como se dice, la libertad no es tan importante o valiosa ¿qué importa entonces que algunos no la tengan? La objeción tampoco es, simplemente, que no haya igualdad; pues igualdad podría haber, negándole la libertad a todo el mundo. Me parece más bien que la objeción última, en realidad, es que tiene que haber libertad igual para todos, porque para todos la libertad es (igualmente) valiosa en tanto seres humanos miembros de una comunidad. Eso nos llevaría a que la propia preocupación por la igualdad encierra una valoración de la libertad y, entonces, la objeción se convierte en que la libertad supone condiciones materiales para su ejercicio que no están satisfechas. Pero eso ya no es que la libertad no sea, o

ricos no tienen la culpa de nacer ricos, y que atentaría contra la dignidad de los padres restringir (con redistribución e impuestos) su derecho a legar el producto de su esfuerzo a sus hijos. En ambos casos, el razonamiento es el mismo. Tendríamos que saber decir por qué no considerarlo válido en los dos.

sea menos, importante; y si es un punto por donde proceder -un argumento que no resulta implausible o descartable.

Y luego, una defensa sólida de la igualdad todavía tendría por distinguir aspectos y/o dimensiones de la igualdad. Puede pensarse la igualdad en términos de oportunidades, ingreso, de bienes, de posesión; de recursos materiales *per se* o de recursos para realizar nuestros fines; etc. Y en cada caso, las razones que dan valor a la igualdad pueden ser distintas, y ser más o menos convincentes. Lo mismo aplica para la libertad.

Creo que para responder esas preguntas, vale la pena buscar qué de bueno puede haber en las diversas posiciones consideradas y qué no, y por qué. Si, como he sugerido, la libertad no está reñida y está más bien emparentada con la igualdad, vale la pena, por ejemplo, ver qué podemos recoger del liberalismo. Pienso que para enriquecer los argumentos a favor de los valores e instituciones que consideramos deseables es preciso hacer distinciones finas. Así, revisando posiciones tan distantes como el neoliberalismo y el marxismo, encontramos que hay una valoración positiva de la igualdad y de la libertad, con distintos significados. Y en todos los casos, por ejemplo, vemos que la desigualdad es injusta, porque niega a algunos -a una parte de la misma sociedad- la posibilidad de ejercer algo fundamental: sea la dignidad, el autogobierno, el autodesarrollo. En el mismo Marx, el ataque frontal contra los derechos y la libertad de los burgueses es porque es de los burgueses solamente. Este ataque se remite, finalmente, al rol central que la idea de autorrealización del hombre como individuo y como especie tiene en su pensamiento; y de ahí que en su esquema sea central la producción, la creación, la creatividad (del trabajo -intelectual y manual). En cuanto a este aspecto, yo creo que poco se ha tomado en serio a Marx.

Para terminar, quiero recalcar que también hay que hacer distinciones respecto de la fraternidad y la diversidad; planteándonos qué es lo deseable de ellas y en qué sentido es dable exigir las. El espíritu cívico que a uno lo hace tratar a sus conciudadanos con respeto y consideración, que le hace tener voluntad para pagar impuestos, etc., no es lo mismo que el amor que uno siente por sus hermanos camales. No concibo escenario en que así sea, a menos que a la persona le lavaran el cerebro; personalmente, no creo que eso sea ni plausible ni socialmente necesario.

Frente al argumento de que toda fraternidad tiene que darse como lazo social, y no puede devaluársela a algo político, me parece que se puede contestar mediante una analogía. Podemos distinguir, por ejemplo, entre una identificación con el país de uno -un cierto sentido 'nacional'- y un nacionalismo o patriotismo (extremos), o chauvinismo. En el primer caso se puede decir que el lazo sentido lleva a una persona a tratar a sus connacionales con cierta deferencia o con respeto (lo que es más claro cuando se encuentran dos connacionales en un país extranjero). En el caso de los segundos, hay un aspecto atávico en el lazo que supone una preferencia por, un privilegiar, a priori, lo nacional; que generalmente -lo que ilustra los riesgos de un tipo sustancial de 'fraternidad'- implica una mayor o menor xenofobia⁴⁵.

En cuanto a la diversidad, creo que es más defendible que la 'fraternidad' en sentido 'denso'. Pero hay que hacer también distinciones con respecto a la diversidad y qué cosa o cosas la hacen deseable. En nombre de una crítica a la homogeneidad de la modernidad, no creo que la conformidad a colectividades amodemas (por no decir pre, o sub, etc.) -que internamente son homogéneas- sea ningún avance. No creo tampoco que sea deseable suprimir el cambio o que 'la supervivencia cultural' *per se* deba primar sobre los individuos al interior de las culturas. Ello significaría someterlos a una concepción: 'la vida como museo'. Me parece que una fraternidad más justa es una que -como quiera que la sociedad escoja dar protecciones a las comunidades y culturas- atienda de todas maneras las necesidades de los individuos miembros de esas comunidades.

Después de todo, creo, la cultura occidental, moderna, está mostrando que puede cambiar por influencia de las culturas y grupos oprimidos.

45. La analogía no es exacta para el punto que quería hacer, pues en realidad no recoge la distinción entre lazo social y político: un chauvinista no tiene que 'amar' a sus compatriotas como a sus hermanos de sangre (aunque, curiosamente, sí puede **odiar** a quienes no lo son). De todos modos, la analogía es útil porque indica que es posible pensar los lazos (considérense políticos o sociales, no importa) como algo en donde puede haber **grados**, que sería lo relevante para mi argumento.

V. A modo de conclusión

Un tema dominante en mi exposición ha sido la importancia de concebir a la ciudadanía en términos políticos y con referencia al Estado. Para cerrar esa idea, quiero concluir ahora ensayando una definición de ciudadanía y relacionarla con tres puntos, que en el debate posterior surgieron más explícitamente.

Ciudadanía es un modo de pertenencia al Estado, mediante la cual se ejerce influencia y control sobre el funcionamiento y rumbo de la cosa pública; es decir, en donde tenga expresión concreta el principio de autogestión (o autogobierno). Esa pertenencia se plasma como la 'portaduría' de una serie de derechos respaldados por el poder (y fuerza) del Estado; derechos que, al ser iguales para todos los miembros, suponen un esquema de obligaciones que haga posible (y, en última instancia, garantice) que los derechos de todo ellos imperen en las relaciones interpersonales y sociales. En ese sentido, esta pertenencia es como un 'metaderecho' que epitomiza todos los derechos validados por el Estado: el derecho al autogobierno y a las condiciones para hacer del autogobierno una realidad. (Y por eso creo que la ciudadanía sólo puede ser plenamente expresada, en principio, y realizada, en la práctica, por la democracia).

Pero la ciudadanía es una condición 'abierta'. Si bien en cada momento está delimitada tácticamente por el conjunto de derechos reconocidos por el Estado, ese conjunto está sujeto a cambio por influencia, básicamente, de los actores y de las transformaciones sociales. Pero el cambio es efectivo sólo cuando es registrado en el Estado mismo: cuando un derecho-en-tanto-aspiración se convierte en un derecho-reconocido (por el Estado y, por consiguiente, exigible ante él).

Creo que es a este juego de transformaciones y acciones sociales, que encierran nuevas posibilidades y formas de ejercer un autogobierno, a lo que se suele aludir con la fórmula: 'la ciudadanía es una construcción'. Es una expresión 'formulaica' de la idea de que la ciudadanía es algo flexible y maleable. Creo también que ese mismo juego es gran parte del referente de otra popular fórmula: la de 'ciudadanía social'. Pero esta última tiene un ingrediente adicional: el que muchas de las reivindicaciones implícitas en las actividades y experimentos que tienen lugar en la

sociedad civil son de contenido social y económico; y que por ser (o creerse) justas deben convertirse en derechos.

Mi gran insistencia en la referencia de la ciudadanía al Estado es por hacer notar que esa referencia es la que hace posible que los derechos sean exigibles. Obviar la dimensión política de la ciudadanía es renunciar a tener una instancia a la cual exigir al autogobierno, tanto los derechos como *el* 'metaderecho' fundador.

Y este Estado al cual exigir derechos, y en el cual ejercer la ciudadanía misma, es el viejo Estado-nación. Es importante resaltar este punto porque pone de manifiesto el aspecto subjetivo en la pertenencia que la ciudadanía constituye. Es la idea de la comunidad política no sólo como aparato de instituciones y normas políticas que rigen las relaciones sociales, sino también como lazo entre los miembros. Este lazo sería el elemento que daría, al final, sentido completo y credibilidad a la idea de autogobierno que la ciudadanía implica.

Creo que este aspecto es de particular importancia en nuestro país. Pues uno de los grandes problemas de Perú ha sido que gran parte de la población ha estado al margen del Estado, ha sido abandonada por el Estado y por el resto de la sociedad. Por esa razón, creo que no debemos olvidar al Estado ni al Estado-nación. La gran prueba de la democracia peruana será que esos grupos tengan sus derechos institucionalizados, que gocen realmente de sus derechos y que éstos sean internalizados por 'el resto' y la totalidad de los peruanos. Y por ello, creo que no podemos quedarnos en decir que la ciudadanía es 'social', o una 'construcción'; y limitarnos a 'presenciar' desde fuera los casos de asociacionismo, o a intervenir desde dentro en esas experiencias, esperando así que con ello estemos construyendo ciudadanía.

En la misma línea creo que viene al caso la discusión sobre comunitarismo, y su controversia con el universalismo y el liberalismo. Por los motivos dichos, considero importante remitir nuestras discusiones nacionales al respecto a sus fundamentos filosóficos. El comunitarismo ha tenido acogida en nuestro medio, sobre todo en tomo a los problemas del 'multiculturalismo'. La cuestión es que hay que establecer claramente los fundamentos de una posición, lo cual es necesario para ver qué vías conceptuales y mecanismos prácticos contribuyen mejor a realizar los contenidos normativos que buscamos. Y el caso del comunitarismo resulta relevante, porque es ilustrativo en dos aspectos.

En nuestro medio, se suele asociar al comunitarismo con posiciones que vienen del marxismo (quizás por una resonancia con 'comunismo'). Sin embargo, en el debate filosófico -en donde se plantean los fundamentos analíticos y éticos de cada posición- esto no es así. En la apreciación del comunitarismo, aquí, parece haber una confusión entre postular que la comunidad (la sociedad, el grupo, la clase) sea sujeto del acontecer histórico y postular que la comunidad sea sujeto de la ciudadanía. Pero una cosa es concebir a la comunidad como sujeto histórico, o como uno de varios bienes humanos, y otra es postular que la comunidad es el bien fundamental y, por tanto, el criterio final de justificación política. Lo primero envuelve ideas que pueden compartir muchas corrientes de pensamiento, entre ellas el marxismo. Lo segundo es privativo y exclusivo del comunitarismo.

Plantear que la comunidad es el bien humano fundamental y el sujeto de la ciudadanía, no es sólo levantar frases por su fuerza simbólica. Como dije en la introducción, se trata de cómo se constituye una fundamentación de cualquier institución o aspecto de lo político. La vía comunitarista implica que si hay derechos individuales es porque ellos se justifican en el bien común o comunal, o se respaldan en los valores comunales. No hay derechos individuales autosostenidos.

Reitero un ejemplo surgido en el Taller: el del derecho a la tierra. La controversia entre comunitarismo y universalismo (que implica individualismo) puede ilustrarse con él. Para el comunitarista, el derecho a la tierra es justificable porque es parte de la tradición comunal, de la organización social y de los valores que ordenan el mundo de la comunidad. Es por eso que lo reivindica como derecho fundamental: pues la comunidad es el sujeto de la ciudadanía, siendo el bien comunal lo que funda el derecho. En contraste, la vía universalista atiende al bien de los individuos: lo importante no es que el campesino tenga un trozo de tierra, deduciendo un derecho de la tradición comunal; lo importante es que el campesino tenga una vida decente y bienestar, y en esto es que se fundan los derechos.

Este ejemplo, creo, pone de manifiesto cuán relevante es ir hasta los fundamentos en nuestras discusiones, determinar qué es lo que consideramos realmente importante. Establecer debates entre distintas posiciones sin dar cuenta de ello, es correr el riesgo de que lo principal se pierda de vista.

Bibliografía

- Arendt, Hannah, "Communicative Power", en Lukes, Steven (ed.), *Power*, Nueva York: New York University Press, 1986.
- Arendt, Hannah, *The Human Condition*, Chicago: University of Chicago Press, 1958.
- Avineri, Shlomo y Avner de-Shalit (eds.), *Communitarianism and Individualism*, New York: Oxford University Press, 1992.
- Bachrach, Peter, *Crítica de la teoría elitista de la democracia*, Buenos Aires: Amorrortu, 1973.
- Baker, Judith (ed.), *Group Rights*, Toronto: Toronto University Press, 1994.
- Barber, Benjamín, *Strong Democracy*, Berkeley: University of California Press, 1984.
- Bendix, Richard, *Kings or People*, Berkeley y Los Angeles: University of California Press, 1978.
- Bendix, Richard, *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires: Amorrortu, 1974.
- Bobbio, Norberto, *The Age of Rights*, Cambridge: Polity Press, 1996.
- Bobbio, Norberto, "Are there Alternatives to Representative Democracy?", en *TELOS*, 35, 1978, pp. 17-30..
- Bobbio, Norberto, "Why Democracy?", en *TELOS*, 96, 1978, pp. 45-54.
- Budge, Ian, "Direct Democracy: Setting Appropriate Terms of Debate", en Held, David (ed.), *Prospects for Democracy*, Cambridge y Oxford: Polity Press, 1993.
- Cohén, Jean, "Discourse Ethics and Civil Society", en Rasmussen, David (ed.), *Universalism vs. Communitarianism*, Cambridge, MA: The MIT Press, 1990.
- Cohén, Joshua, *Lecture 1: Egalitarian liberalism*, Ms. para el Juan March Institute, 1997a.
- Cohén, Joshua, *Lecture 2: Democratic liberalism*, Ms. para el Juan March Institute, 1997b.
- Cohén, Joshua, "El comunitarismo y el punteo de vista universalist", en *Agora*, 4, 1996, pp. 53-71.
- Cohén, Joshua, "Deliberation and Democratic Legitimacy", en Hamlin, Alan y Phillip Pettit (eds.), *The Good Polity*, Oxford: Blackwell, 1989.
- Copp, D., J. Hampton y J. Roemer, *The idea of Democracy*, Nueva York: Cambridge University Press, 1995.
- Dahl, Robert, *Democracy and its Critics*, New Haven y Londres: Yale University Press, 1989.
- Dahl, Robert, *Polyarchy*, New Haven: Yale University Press, 1972.

- De Tocqueville, Alexis, *Democracy in America*, Nueva York: Random House, 1945.
- Dworkin, Ronald, "Liberalism", en Hampshire, Stuart (ed.), *Public and Private Morality*, Cambridge: Cambridge University Press, 1978.
- Dworkin, Ronald, *Taking Rights Seriously*, Cambridge: Harvard University Press, 1977.
- Eisendstadt, S.N. y S. Rokkan (eds.), *Building States and Nations*, Beverly Hills: Sage, 1973.
- Elster, Jan y R. Slagstad (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Nueva York: Cambridge University Press, 1988.
- Epstein, Richard, *Takings: Private Property and the Power of Eminent Domain*, Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- Fraser, Nancy y Linda Gordon, "Contract vs. Charity", en *Socialist Review*, vol. 22, No. 3, 1992, pp. 45-67.
- Friedman, Milton, *Capitalismo y libertad*, Madrid: Rialp, 1966.
- Green Leslie, "Internal Minorities and their Rights", en Baker, Judith (ed.), *Group Rights*, Toronto: Toronto University Press, 1994.
- Gutman, Amy, "Communitarian Critics of Liberalism", en Avineri, Shlomo y Avner de-Shalit (eds.), *Communitarianism and Individualism*, New York: Oxford University Press, 1992.
- Habermas, Jürgen, "Hannah Arendt's Communications Concept of Power", en Lukes, Steven (ed.), *Power*, Nueva York: New York University Press, 1986.
- Habermas, Jürgen, "Three Normative Models of Democracy", Mss., s/f.
- Hamlin, Alan y Philip Pettit (eds.), *The Good Polity*, Nueva York y Oxford: Blackwell, 1989.
- Hayek, F.A., *Law, Legislation and Liberty*, Londres: Routledge, 1976.
- Held, David (ed.), *Prospecta for Democracy*, Cambridge y Oxford: Polity Press, 1993.
- Held, David (ed.), *Political Theory Today*, Stanford: Stanford University Press, 1991.
- Held, David, *Models of Democracy*, Stanford: Stanford University Press, 1987.
- Held, David (ed.), *States and Societies*, Oxford: Blackwell, 1983.
- Hirst, Paul, "Associational Democracy", en Held, David (ed.), *Prospects for Democracy*, Cambridge y Oxford: Polity Press, 1993.
- Jelin, Elizabeth, *Igualdad y diferencia: dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina. Materiales de política, cultura y sociedad*, Lima: IEP, 1998.
- Karl, T., P. Schmitter, M.A. Garretón y O. Godoy (eds.), "Reader for Taller sobre Democratización", Santiago: 1991.

- King, Desmond y Jeremy Waldron, "Citizenship, Social Citizenship and the Defence of Welfare provision", en *British Journal of Political Science*, 18, 1988, pp. 415-443.
- Kymlica, Will, "Individual and Community Rights", en Baker, Judith (ed.), *Group Rights*, Toronto: Toronto University Press, 1994.
- Kymlica, Will, "Liberal Individualism and Liberal Neutrality", en Avineri, Shlomo y Avner de-Shalit (eds.), *Communitarianism and Individualism*, New York: Oxford University Press, 1992.
- Kymlica, Will, *Liberalism, Community and Culture*, Oxford: Clarendon Press, 1989.
- Lijphart, Arendt, *Democracy in Plural Societies*, New Haven: Yale University Press, 1977.
- Lipset, S.M. y S. Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments*, New York: Free Press, 1967.
- López, Sinesio, *Ciudadanos reales e imaginarios*, Lima: IDS, 1997.
- Lukes, Steven, "Equality and Liberty: Must they conflict?", en Held, David (ed.), *Political Theory Today*, Stanford: Stanford University Press, 1991.
- Lukes, Steven (ed.), *Power*, Nueva York: New York University Press, 1986.
- MacIntyre, Alasdair, "Justice as Virtue: Changing Conceptions", en Avineri, Shlomo y Avner de-Shalit (eds.), *Communitarianism and Individualism*, New York: Oxford University Press, 1992.
- MacKinnon, Catharine, *Feminism Unmodified*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1987.
- MacPherson, C.B., "Participatory Democracy", en Held, David (ed.), *States and Societies*, Oxford: Blackwell, 1983.
- Mac Pherson, C.B., *La democracia liberal y su época*, Madrid: Alianza, 1982.
- Mair, Charles (ed.), *Changing Boundaries of the Political*, Nueva York: Cambridge University Press, 1987.
- Marshall, T.H., "Citizenship and Social Class" en Held, David (ed.), *States and Societies*, Oxford: Blackwell, 1983.
- Michelman, Frank, "Property as a Constitutional Right", en *Washington & Lee Law Review*, No. 38, 1993, pp. 1097-1114.
- Miller, David, "Deliberative Democracy and Social Choice", en Held, David (ed.), *Prospects for Democracy*, Cambridge y Oxford: Polity Press, 1993.
- Miller, David, "Community and Membership", en Avineri, Shlomo y Avner de-Shalit (eds.), *Communitarianism and Individualism*, New York: Oxford University Press, 1992.
- Mouffe, Chantal (ed.), *Dimensions of Radical Democracy*, Londres: Verso, 1992,

- Nozick, Robert, *Anarchy, State and Utopia*, Nueva York: Basic Books, 1974.
- O'Donnell, Guillermo, "Polyarchies and the (un)rule of Law in Latin America", Ms. de próxima publicación en Méndez, Juan, G. O'Donnell y P.S. Pinheiro (eds.), *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1998.
- Okin, Susan, "Gender Inequality and Cultural Differences", en *Political Theory*, vol. 22, No. 1, 1994, pp. 5-24.
- Okin, Susan, *Justice, Gender and the Family*, Nueva York: Basic Books, 1989.
- Pateman, Carde, *The Problem of Political Obligation*, Cambridge: Polity Press, 1985.
- Pateman, Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- Phillips, Anne, "Must Feminists give up on Liberal Democracy?", en Held, David (ed.), *Prospects for Democracy*, Cambridge y Oxford: Polity Press, 1993.
- Phillips, Anne, *Engendering Democracy*, Cambridge: Polity Press, 1991.
- Poulantzas, Nicos, "Towards a Democratic Socialism", en Held, David (ed.), *States and Societies*, Oxford: Blackwell, 1983.
- Rasmussen, David (ed.), *Uniuersalism vs. Communitarianism*, Cambridge, MA: The MIT Press, 1990.
- Rawls, John, *Liberalismo político*, México D.F.: FCE, 1993.
- Rawls, John, *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- Sandel, Michael, *Liberalism and the Limits of Justice*, Nueva York: Cambridge University Press, 1982.
- Sax, Joseph, "Takings, Private Property and Public Rights", en *Yale Law Journal*, vol. 81, 1971, pp. 149-86.
- Schmitter, Philippe, "The Consolidation of Political Democracy in Southern Europe" (1988), en Karl, T., P. Schmitter, M.A. Garretón y O. Godoy (eds.), "Reader for Taller sobre Democratización", vol. 2, Santiago: 1991, pp. 760-821.
- Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Nueva York: Harper y Row, 1962.
- Shanley, M.L. y Carole Pateman, *Feminist Interpretations and Political Theory*, University Park: Penn State University Press, 1977.
- Smith, R.C., "A search for Unity within Diversity", en *Natiue Peoples and Economic Deuelopment*, vol. 16, 1985.
- Taylor, Charles, "Atomism", en Avineri, Shlomo y Avner de-Shalit (eds.), *Communitarianism and Individualism*, Nueva York: Oxford University Press, 1992.

- Taylor, Charles, *Philosophical Papers*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- Unger, Roberto, *False Necessity. Anti-Necessitarian Soda! Theory in the Service of Radical Democracy*, Nueva York: Cambridge University Press, 1987.
- Waldron, Jeremy, *Liberal Rights*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- Walzer, Michael, "La crítica comunitarista del liberalismo", en *Agora*, 4, 1996, pp. 53-71.
- Walzer, Michael, *Spheres of Justice*, Nueva York: Basic Books, 1983.
- Weber, Max, *The Theory of Social and Economic Organization*, Nueva York: Oxford University Press, 1964.
- Williams, Melissa, "Group Inequality and the Public Culture of Justice", en Baker, Judith (ed.), *Group Rights*, Toronto: Toronto University Press, 1994.
- Wolin, Sheldon, "Democracia, diferencia y reconocimiento", en *Agora*, 4, 1996.

Elementos jurídicos e históricos para la construcción de un concepto de ciudadanía en el Perú¹

Javier Ciurlizza

El presente estudio forma parte de la sesión “El ordenamiento legal de la ciudadanía y la integración nacional en perspectiva histórica”, dentro del Taller: “La ciudadanía: ¿libertad, igualdad, diversidad?”. Se nos ha pedido, específicamente, abordar los temas de derechos ciudadanos, justicia y la organización del poder en Perú; así como, de la discriminación, derechos e integración nacional.

Dentro del espacio concedido para esta ponencia, nos limitamos a analizar el tema desde tres ángulos. El primero está referido a los orígenes y evolución del concepto de ciudadanía dentro de la ciencia política. El segundo, se refiere al concepto específicamente jurídico de esta categoría. Finalmente, en el tercero, analizamos cómo estos dos enfoques se han plasmado en Perú, a partir de su legislación, haciendo especial referencia a la relación entre ciudadanía, derechos humanos y discriminación étnica.

Introducción

La ciudadanía ha sido siempre, como concepto y contenido, un tema generalmente poco explorado desde la perspectiva constitucional peruana. Este vacío se ha producido no obstante que el término ha estado presente en las Constituciones peruanas, desde la Carta de 1823.

Existen dos datos concretos, con respecto a la ciudadanía, que han estado presentes a lo largo de nuestra historia republicana y que nos interesa estudiar en este punto. El primero de ellos, la

1. El autor agradece los aportes de los investigadores del Instituto de Estudios Peruanos, en particular, a Elsa Bardález por sus rigurosos comentarios al primer borrador. Especial mención a Alberto Otárola, que contribuyó en mucho a la realización de esta ponencia.

relación ciudadano-elector. El segundo, el vínculo entre las condiciones jurídicas para adquirir la ciudadanía y el ejercicio concreto de ésta.

Resulta pertinente, además, revisar brevemente la evolución histórica de la ciudadanía, siempre desde la perspectiva jurídico-política. Esta revisión nos puede ayudar a entender, cómo un término que ha recibido tantos y tan diversos significados estuvo presente en el proceso de formación del Estado constitucional de derecho que describieron los pensadores de los siglos XVIII y XIX.

Partimos de tres hipótesis que se complementan mutuamente:

- a) La ciudadanía no se agota en su definición jurídico-política, sino que adquiere sentido en su ejercicio cotidiano. La práctica de la ciudadanía alimenta de manera permanente el concepto.
- b) En el presente estudio buscamos demostrar que la evolución del concepto jurídico de la ciudadanía ha estado marcado por una serie de factores sociales, especialmente aquellos referidos a la organización económica y a la discriminación y marginación, como forma de construir el país desde los sectores dominantes.
- c) La relación entre ciudadanía y democracia nos lleva a mencionar reiteradamente los aspectos que definen a una democracia participativa. En este sentido, enfrentamos hoy dilemas derivados de las luchas entre una estrategia eficiente pro-mercado y las nuevas lógicas de los movimientos sociales².

El presente trabajo tiene como objetivo acercarse lo más posible hacia una definición y ubicación de la ciudadanía desde la óptica jurídico-constitucional, así como deslizar una serie de reflexiones en tomo al ejercicio concreto de aquélla. Para ello creemos

2. El politólogo colombiano Darío Restrepo define a esta yuxtaposición como expresiones de la recomposición de los actores sociales en la década de los noventa, frente a la crisis de las formas tradicionales de intermediación política y social. Ver Restrepo, Darío, "La participación ciudadana en los asuntos esencialmente políticos", en *Participación ciudadana y democracia*, Caracas: Edición de la Comisión Presidencia para la Reforma del Estado de Venezuela, 1998.

importante apelar a la variable histórica, así como a ciertos conceptos de la ciencia política, lo que ayudará a sustentar el análisis constitucional. Al final, se hace indispensable analizar la forma en que la discriminación afecta estos conceptos en el ordenamiento jurídico, especialmente en la marginación de poblaciones indígenas o discriminación étnica.

Construir un concepto normativo de ciudadanía implica un ejercicio de análisis de los elementos del 'deber ser' y no exclusivamente del 'ser'³. Sin embargo, este enfoque deberá ser construido posteriormente, y este texto no responde definitivamente a esa inquietud. Aquí sólo intentamos dar elementos para una proposición legal sobre el tema, pero tomando inevitablemente aspectos vinculados al 'ser' de las cosas.

I. La ciudadanía en el contexto histórico-político

Desde la concepción aristotélica que valoraba a la *polis* como la más importante de todas las comunidades, en la búsqueda abstracta del 'bien superior', la evolución de las ideas políticas, con relación al Estado, la comunidad y al ejercicio concreto de los derechos políticos, ha contemplado de una u otra manera la participación del ser humano en la gestión pública.

El hilo conductor de los pensadores antiguos y modernos respecto de la conformación de lo que se conocía como 'comunidad' y que más tarde se transformó en 'Estado', radica en que todas estas formas de organización requieren de actores políticos. En palabras de Francisco Suárez⁴, el "cuerpo político" era traducción primera y unitaria del vínculo social.

Para Bodino, la ciudadanía consiste en la traslación empírica de la experiencia y sustrato natural que, desde la familia, conducía al individuo hacia un estadio superior. Este fenómeno se producía

3. Para la mayor parte de los teóricos del derecho, la ciencia jurídica perdería su contenido si describe exclusivamente los que es y no pasa a la proposición legal. Ver al respecto, Hart, H.L., *The Concept of Law*, Londres: Clarendon Press, 1968.

4. Cfr. Suárez, Francisco, "De Legibus, Defensio Fidei", en Sánchez A., Luis, *Documentos constitucionales y textos políticos*, Madrid: Editora Nacional, 1982, p. 358.

en un nivel asociativo, en el que el *Pater Familiae* se incorporaba a la cosa pública en condiciones de igualdad y dejando de manera consciente ciertos niveles de libertad en favor del poder político soberano⁵. Se presenta así que la libertad y la igualdad son dos condiciones para el acceso a la ciudadanía. Aquélla relativa y ésta tal vez absoluta, desde el punto de vista formal, en el ejercicio concreto.

La tesis de Bodino sobre el origen, carácter y alcances de la ciudadanía puede resumirse en los siguientes puntos:

- a) La persona que *motu proprio* traspasa el límite de las relaciones familiares, de derecho privado, para incorporarse al cuerpo social y político, regentado por un soberano, suspendiendo la libertad absoluta de la que está investido.
- b) Aquella persona que se incorpora a la actividad pública es igual, desde ese mismo momento, a todas aquellas otras personas que ingresan a la esfera de lo público. En este contexto, la igualdad es la premisa básica de la ciudadanía. Bodino avizora con realismo que existe una igualdad formal, pero que no se puede negar, asimismo, una desigualdad fáctica, de hecho, que surge como resultado de las diferencias en la tenencia de bienes.
- c) Un tercer elemento a tener en cuenta tiene relación con la forma de acceder a la ciudadanía. Para Bodino, la ciudadanía se adquiere, básicamente, por nacimiento y por incorporación. En este planteamiento surgen, todavía precariamente, la noción de nacionalidad y naturalización.

El pensamiento de Bodino es fundacional respecto del concepto de ciudadanía. El concepto se irá complejizando por factores históricos y por la interacción entre las nociones y las realidades diversas. Uno de los primeros que añade argumentos centrales para la construcción del concepto es John Locke, de cuyos estudios puede deducirse que la ciudadanía es una consecuencia natural de la conformación del Estado moderno. Es en la ciudadanía en donde los estamentos encuentran las formas más adecuadas

5. Bodino, Jean, *Los seis libros de la República* (Traducción de Pedro Bravo Gala), Madrid: Editorial Aguilar, 1973, p. 35.

para defender la tenencia y propiedad. Sin embargo, el mero asociacionismo no era suficiente para asegurar la viabilidad del Estado. Eran necesarias nuevas categorías jurídicas⁶.

Un giro fundacional en la evolución del concepto de ciudadanía se verifica por las argumentaciones de los ideólogos de las revoluciones liberales de finales del siglo XVIII, especialmente por la Revolución Francesa. La adopción de la “Declaración del Hombre y del Ciudadano” abre por primera vez en la historia, el camino hacia el reconocimiento de la libertad como componente esencial de la ciudadanía.

El fundamento de la libertad se afirma en este nuevo escenario; en versión de Montesquieu, la libertad se entiende como “el derecho de hacer lo que las leyes permiten”. Este razonamiento lógico elemental marcará el inicio de una nueva concepción en el campo del Derecho, en virtud de la cual el hombre es naturalmente libre, pero esa libertad está limitada por las normas y leyes que de común acuerdo han sido adoptadas.

A partir de la Revolución Francesa se abre un proceso, en permanente ampliación y construcción, en el que la ciudadanía y los derechos fundamentales se entrelazan y se justifican mutuamente. Esta consideración es fundamental, pues da inicio al proceso de universalización de los derechos humanos y la consideración de que a mayor ejercicio de derechos, mejor nivel de ciudadanía. Se asienta así el principio de que la ciudadanía es un concepto fundamentalmente evolutivo y básicamente en expansión. El Derecho tiene varias cosas que decir al respecto.

II. La ciudadanía como categoría jurídico-evolutiva

Apunta Enrique Bernaldes que la fundación del Estado liberal tiene como primera característica ser un proceso de ‘constitucionalización’⁷. Ello significa que conforme se afirma la necesidad de institucionalizar las conquistas políticas mediante el reconoci-

6. Cfr. Locke, John, “Two Traetises of Civil Government”, en Sánchez A., Luis, *Documentos constitucionales y textos políticos*, Madrid: Editora Nacional, 1982, p. 372.

7. Bemales, Enrique, *Burguesía y Estado liberal*, Lima: Deseo, 1979, p. 154.

miento de un plexo normativo común que reconociera los derechos y libertades de los individuos, también se avizora la urgencia de fundar un Estado más democrático y moderno. El proceso de 'constitucionalización', además, implicó una relación simétrica entre derechos y ciudadanía.

André Hauriou sostiene al respecto que ese proceso significó la formalización jurídica de la marcha hacia el liberalismo y la democracia, que consistió, políticamente, en el esfuerzo de los ciudadanos para limitar el poder de los gobernantes y, jurídicamente, en la sumisión del Estado al Derecho. La arbitrariedad desaparece como expresión unilateral. En su lugar aparece la ley⁸.

Contemporáneamente, el concepto de ciudadanía aparece vinculado con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. La naturaleza de este vínculo tiene que ver con la habilitación de poseer derechos. No podemos encontrar, entonces, el concepto de ciudadanía únicamente vinculado a la nacionalidad, ni tampoco a condiciones formales para su ejercicio (edad, sexo, idioma, etc.).

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos (rama del Derecho que versa sobre la internacionalización de los derechos humanos) explica que todo ser humano tiene derechos por el mero hecho de ser tal. Si revisamos los textos más modernos en la materia, encontramos que las condiciones al ejercicio de los derechos se relacionan únicamente con la naturaleza humana. Así, por ejemplo, la Convención Americana de Derechos Humanos afirma que los Estados respetarán y promoverán los derechos de toda persona sometida a su jurisdicción.

Vital en esta discusión es lo que se ha venido a llamar, la "cláusula de no discriminación"⁹. Según esta cláusula, el ejercicio de los derechos no puede verse limitado por consideraciones que impliquen desigualdad por motivos de raza, sexo, idioma, origen

8. Hauriou, André, *Droit Constitutionnel e Institutions Politiques*, 2a. edición, París: Editions Montchrestien, 1967, p. 157.

9. Cuando hablamos de discriminación, nos referimos básicamente a la vulneración del principio de igualdad. Ver en este sentido a Van Boven, Theo, "El proceso de internacionalización de los derechos humanos", en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Estudios sobre derechos humanos*, San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994.

nacional, condición social o económica, y cualquier otra consideración análoga. Las cláusulas de interpretación en materia de derechos humanos reafirman este principio, al sostener que al interpretar una situación concreta que implica una violación de derechos, no pueden argüirse diferencias personales para perjudicar una posición determinada. Este es el sentido de las normas positivas, tales como las contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos.

En resumen, y arriesgando una definición preliminar, podemos entender a la ciudadanía como el medio por el cual todo ser humano goza de los derechos y las libertades reconocidos y reconocibles, en razón de su propia naturaleza y sin discriminación alguna.

Obviamente, esta definición nos remite a analizar si el medio cumple con los fines, pero creo que esta aproximación nos ayuda a descartar el vínculo forzado que muchas veces se hace entre ciudadanía y ciertas condiciones para su ejercicio. Los derechos son preexistentes, la ciudadanía hay que construirla y mejorarla permanentemente.

2.1 Derechos humanos y ciudadanía

La construcción de la ciudadanía, como lo hemos afirmado de manera preliminar, ha estado relacionada con la consecución de espacios cada vez mejores para el ejercicio de los derechos humanos. Estos derechos, históricamente adquiridos y jurídicamente ejercidos, han atravesado tres etapas, más o menos diferenciadas.

- a) Primero fueron las ‘declaraciones de derechos’, documentos solemnes, de carácter filosófico-político, antes que jurídico, que se dieron en los procesos de la independencia de Estados Unidos, la afirmación del Parlamento en Inglaterra y la Revolución Francesa. La más célebre y aún vigente de estas declaraciones es la de los “Derechos del Hombre y del Ciudadano”, aprobada en 1789. En nuestro medio, las Constituciones latinoamericanas del siglo XIX se caracterizaron, en su vertiente liberal, por esas declaraciones.

- b) En segundo lugar, la influencia de estas declaraciones invadió el campo jurídico y, paulatinamente, los 'derechos del hombre y del ciudadano' fueron incorporados al texto de las Constituciones y de la legislación, adquiriendo propiamente el carácter de 'derechos' en un sentido jurídico-positivo. La enumeración de tales derechos integra un aspecto sustancial del contenido de toda Constitución.
- c) En tercer lugar, los derechos humanos se 'internacionalizan' al convenir los Estados una serie de declaraciones, tratados y convenciones que han otorgado a los derechos civiles y políticos de la persona humana una dimensión universal, que comprende no sólo su enunciado sino mecanismos internacionales para garantizar su vigencia y respeto efectivos.

Al mismo tiempo, y muchas veces de manera simultánea, la forma en que evolucionan los derechos también concierne a su propia naturaleza. Se ha hablado de generaciones de derechos, aunque me sumo a la corriente que prefiere hablar de conquistas y ampliaciones progresivas. En esta línea se ubican los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, de medio ambiente, al desarrollo, entre otros. El íntegro de estos derechos se canaliza por medio de la ciudadanía, de acuerdo con cada momento histórico.

Una clasificación es asumida en un estudio que, con Gladys Acosta, desarrollé para el Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático del Canadá¹⁰. La clasificación proviene de David Gillies¹¹ y consiste en agrupar los derechos, no por su evolución histórica, sino por su naturaleza. Así tenemos:

10. Acosta, Gladys y Javier Ciurlizza, *La democracia en el Perú uista desde los derechos humanos*, Lima: Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático del Canadá, 1997.

11. Gillies, David, *Strategies of Public Engagement*, Montreal y Buffalo: McGill-Queen's University Press, 1997; y Gillies, David, *Between Principle and Practice: Human Rights in North-South Relations*, Montreal y Buffalo: McGill-Queen's University Press, 1996.

- 1) Derechos de seguridad personal. Básicamente individuales. Se refieren a la preservación de las condiciones muy personales de sobrevivencia e integridad física y moral.
- 2) Derechos de participación. Individuales y colectivos. Consisten en los mecanismos que se proponen para asegurar que la gestión pública reconozca la influencia del ciudadano, en el plano formal (derechos electorales, entre otros).
- 3) Derechos de bienestar. Básicamente colectivos, pero con expresiones y exigencias individuales. Aquí ubicamos a las condiciones materiales para el ejercicio de la ciudadanía, especialmente en los aspectos económicos, sociales y culturales.
- 4) Derechos de no discriminación. Gillies aquí plantea la concreción del principio en ciertos derechos específicos. Suele ubicarse aquí, como exclusiva finalidad de análisis, los derechos de la mujer, los de los pueblos indígenas y otros sectores de la población que acceden con menor facilidad a la ciudadanía.

La definición de Gillies, desarrollada e interpretada aquí, nos ayuda a situar mejor el concepto de ciudadanía y desarrollarlo en sus múltiples aspectos. Esto será especialmente importante cuando analicemos los interminables obstáculos para el ciudadano en Perú.

III. La ciudadanía en Perú

3.1 Una democracia precaria

Es bien sabido que en Perú, el sistema político diseñado a partir de una incipiente institucionalidad, no ha logrado consolidar un modelo estable de régimen político capaz de sentar las bases de una democracia sólida, estable y, sobre todo, articulada con las expectativas populares. La forma en que se estructura el Estado peruano se ha basado en la precariedad de la democracia institucional, la marginación de la mayor parte de la población y la escasa representatividad de los modelos escogidos.

Nunca la institucionalidad democrática tuvo un espacio claro en el país. Desde el predominio del gamonalismo, la 'República

Aristocrática' y los intentos de modernidad, Perú ha sufrido de precariedad institucional. A partir de 1980 se abre un periodo de expectativa popular, en que la democracia atacará los principales problemas nacionales. Doce años después, esa institucionalidad se ve en crisis abierta.

Fue con lo que Basadre denominó "la iniciación de la República" que se configuró un complicado engranaje de conflictos, cuyas consecuencias marcaron el derrotero de las relaciones de poder en Perú. Desde los albores de la República se consagraba formalmente el Estado de derecho, el respeto a la ley y la primacía de la Constitución, pero la irrupción de los caudillos y el enfrentamiento permanente entre el Ejecutivo y el Legislativo destruían toda posibilidad de funcionamiento continuo del Estado, con sujeción a la legalidad¹².

Los intentos por organizar un Estado que encame a su vez un proyecto nacional se estrellaron con marcadas formas de despotismo, anarquía y, por supuesto, corrupción. Víctor Andrés Belaunde escribe que de esta situación sólo sacaron provecho, en su momento, la plutocracia costeña, la burocracia militar y el caciquismo serrano¹³. Esta crisis permanente originó la desarticulación del Estado y la falta de integración de la nación. Todo el proceso histórico de formación del Estado peruano ha estado marcado por la presencia de factores traumáticos y conflictivos.

El advenimiento del siglo XX no cambió sustantivamente el panorama. Las crecientes demandas populares originadas por una presión constante de los actores sociales, no encontraron respuesta en un Estado cada vez más desarticulado. Se debe observar que gran parte del siglo ha estado marcado por las dictaduras y los despotismos personalistas. La tesis que subyace a este planteamiento es que la falta de participación ciudadana ha sido un lastre que se ha venido arrastrando desde la fundación misma del Estado peruano y que la inestabilidad política, independientemente de la naturaleza de los regímenes instalados en el poder, se convirtió paulatinamente en el molde adecuado para ese desarraigo.

12. Bemales, Enrique, *op. cit.*, p. 265.

13. Belaunde, Víctor Andrés, *La realidad nacional*, 3a. edición, Lima: Talleres Gráficos P.L. Villanueva, 1964, p. 156.

Pedro Planas describe con precisión esta situación de exclusión estructural, señalando que no fue sino hasta 1956 en que la población electoral incluyó a las mujeres y sólo en 1980 debutan los analfabetos¹⁴. Pero además, el análisis que Planas hace del régimen de Augusto B. Leguía nos permite señalar, muy esquemáticamente, tres elementos importantes con relación a este trabajo:

- a) El pluralismo incipiente que se evidencia en la historia política de Perú, en la primera parte del siglo XX, no alcanza para sustentar instituciones democráticas sólidas.
- b) El Estado peruano surge de una conjunción de intereses económicos, personales e ideológicos, recién a partir de las dos primeras décadas del siglo XX.
- c) La exclusión del indígena del escenario político oficial se verifica a pesar del discurso pro indígena o de reconocimiento de derechos. La autocracia, los conflictos urbanos y el populismo postergan el tema de manera permanente en nuestra historia.

3.2 La crisis a partir de 1980

En 1980 se abre un período bastante complejo en lo que se refiere a la construcción de la ciudadanía en Perú. Luego de doce años de gobierno autoritario, las expectativas sociales eran grandes, como grande fue el movimiento social producido en el contexto del gobierno militar. La formación de una sociedad civil organizada (aunque el término sea algo difuso) fue una característica que diferenció al Perú de 1980 de lo que ocurrió antes de 1968. Las perspectivas para el reconocimiento de derechos y el ejercicio de la ciudadanía eran mejores que antes, y quizás eran también mejor que 18 años después.

La Constitución de 1979 incorpora un consenso político que, al mismo tiempo, generaba dificultades para su concreción. Desde la perspectiva constitucional, un punto central para la explicación del fenómeno descrito -entendemos- se encuentra en la deficiente confi-

14. Planas, Pedro, *La República Aristocrática*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1994.

guración del régimen político peruano. En efecto, al no funcionar el sistema político diseñado por la Constitución de 1979 -en realidad, este fracaso abarca a todo el constitucionalismo histórico peruano-tampoco funcionaron una serie de instituciones incorporadas en las democracias más avanzadas del mundo. Las débiles relaciones entre pretensión social y norma jurídica pueden contribuir a explicar este fracaso.

Una de las principales dificultades del sistema constitucional peruano fue asegurar un eficaz control sobre los actos de gobierno.

Karl Loewenstein señala que la función de control en el Estado constitucional es doble: por distribución del poder o por acto específico de uno de los órganos del Estado que impida legítimamente la realización de un acto estatal a otro¹⁵. El control de la legalidad, sostiene a su vez Manuel García-P[^]layo, no es hoy más que una dimensión del control de la acción estatal¹⁶. Sensiblemente, en la reinstalada democracia peruana no surtió efecto ninguna forma de control, a pesar de su reconocimiento orgánico constitucional. Ello afectó, como es obvio, la posibilidad de un acercamiento más efectivo entre ciudadanía y participación política, lo cual le hubiera dado, quizá, más estabilidad al sistema democrático.

3.3 Ciudadanía y crisis del Estado de derecho

La democracia en Perú no ha tenido patrones definidos y consolidados. El sistema político vigente, al carecer de una democracia institucionalizada como marco de referencia, está basado en una serie de elementos de vigencia parcial. En realidad, son otras las verdaderas dimensiones del sistema: la elitización del poder, la representación restringida, la conducta parcializada de la autoridad en favor de los grupos económicos más poderosos, la presencia tutelar, arbitral y excesivamente poderosa de las Fuerzas Armadas; todos estos factores representan, de una u otra forma, un modelo de democracia limitada. Sin perjuicio de que estos elementos los podemos encontrar en toda democracia, en Perú (co-

15. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona: Editorial Ariel, 1976, p. 70.

16. García-Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid: Alianza Editorial S.A., 1977, p. 65.

mo en otros países de América Latina) estos elementos, se agudizan a partir de modelos excluyentes de distribución del poder.

En este contexto, la población -que mayoritariamente no participa en la 'gestión' de la democracia- no ve expresadas sus demandas en la representación restringida que en su nombre se ejerce desde los poderes del Estado. La crisis de la democracia en Perú afecta sustantivamente al sistema de gobierno; se ha llegado a un nivel de grave tensión en las relaciones entre clase política y sociedad que ha puesto en cuestión la representatividad de aquélla en el poder, así como la legitimidad del sistema mismo en cuanto capacidad y eficacia para responder a las demandas de la sociedad¹⁷.

Veamos el caso peruano. Una de las principales deficiencias del régimen político diseñado por las sucesivas Constituciones del presente siglo, ha sido la poca o nula participación de los actores sociales en el ejercicio mismo del régimen democrático. No se puede alejar del presente análisis el carácter elitista de la democracia peruana, en la que sólo participan quienes detentan posiciones de poder. En esa medida, el acceso de las grandes mayorías al ejercicio democrático del poder y todos los beneficios que ello conlleva -unidad, desarrollo, participación, identidad cultural- ha estado siempre negado.

Por otro lado, nunca ha funcionado un verdadero sistema de pesos y contrapesos políticos, en el que cada órgano de gobierno tenga determinadas funciones y se evite, a decir de José Roberto Dromi, la omnipotencia estatal y el abuso del poder, derivado de la concentración de todas las funciones en un solo órgano¹⁸. Ejemplo concreto de ello es el tratamiento que la nueva Constitución de 1993 le otorga a la estructura del Estado y al régimen político, marcadamente concentrador de poder en el Presidente de la República¹⁹.

En un panorama como el descrito era inevitable que se presenten síntomas deformadores de la ciudadanía. La margina-

17. Cfr. Bemales, Enrique, "La crisis de los partidos políticos", en Bemales, Enrique y otros, *Del golpe de Estado a la nueva Constitución*, Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993, p. 17.

18. Dromi, José Roberto, *Instituciones de derecho administrativo*, Buenos Aires: Editorial Astrea, 1978, p. 78.

19. Sobre el particular, consultar Fernández S., Francisco, "El nuevo ordenamiento constitucional en el Perú. Aproximación a la Constitución de 1993", en Comisión Andina de Juristas, *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*, Lima: Comisión Andina de Juristas, 1994, pp. 11-65.

ción sistemática de la población en lo que se refiere a participación y fiscalización de la gestión pública, y el negado control inter-órganos en el sistema político, son grandes ejemplos de lo sostenido.

Resulta importante, para ensayar una visión más global de la democracia y su corrosiva relación con la ausencia de una ciudadanía plena, referirse -aunque sea tangencialmente- al tema educativo. Como se sabe, la educación como derecho inherente a la persona humana e instrumento que sirve para el desarrollo integral de la personalidad, es una conquista histórica que corresponde con la tesis de la libertad, igualdad y la racionalización del ser humano.

Gran parte de la crisis de la ciudadanía se origina en el trastocamiento de los valores éticos, que relativa el respeto por las instituciones. Es lamentable constatar que en las relaciones Estado-sociedad no se tienen delimitadas las fronteras entre lo permitido y lo prohibido. Subsiste una conciencia colectiva que fomenta y acepta la transgresión de normas y valores éticos, que relativiza la transparencia de los actos públicos y privados, creando adicionalmente las condiciones para que se instalen formas abiertas de inmoralidad y corrupción.

Ello se evidencia en todos los niveles. En el hogar, el acto vedado es asumido como necesario y justificado. El ascenso social y la posesión de bienes materiales deben conseguirse cualquiera sea el costo. En los actos públicos tal situación se multiplica: la lucha por acaparar posiciones de poder e influenciar desde ellas; el uso inadecuado de cargos públicos; el cada vez más elaborado recetario que orienta sobre cómo evadir el control y la transparencia; son datos que evidencian una crisis de valores originada por la ausencia de una estructura educativa que vaya a la par del desarrollo económico y político del país.

La educación peruana, en suma, ha renunciado a un conocimiento que despierte la inquietud sobre alternativas que corrijan errores; ha adoptado como objetivos la transmisión pasiva de patrones y paradigmas destinados a la reproducción de una sociedad injusta, poco participativa y con márgenes de permisividad para la corrupción.

La anomia social ha sido calificada por la Comisión Especial del Senado como una situación de disloque, que significa socioló-

gicamente la desorganización de las normas que rigen a un sistema social; es, por tanto, el estado más crítico y expresivo de descomposición a la que puede llegar un sistema social. Bajo la anomia hace crisis la institucionalidad y la interacción, configurándose un quebrantamiento de orden normativo²⁰.

¿Tiene incidencia la situación descrita con el avanzado proceso de 'desinstitucionalización' de la ciudadanía en Perú? Negarlo sería irreal. A la fragilidad del sistema democrático debe agregarse un proceso de desentendimiento de la sociedad para con los valores cívicos y democráticos. Marcial Rubio sostiene que, en Perú, la sociedad civil tiene un bajo grado de organización, dejando al aparato del Estado el control del poder frente al ciudadano individualmente considerado. Ello produce, según el propio Rubio, una aguda concentración de fuerza en el Estado, entendido como aparato de gobierno y de administración, e imposibilita el establecimiento de contrafuertes sociales al arbitrio del poder público²¹.

Cuando la anomia se presenta en una sociedad, la conciencia cívica se toma frágil. En ese contexto, la corrupción y el conformismo con lo que venga se convierten en patrones de vida, pues se asume que mediante su imposición todo está permitido. Al no funcionar los sistemas de control político y surgir comportamientos sociales desvariados y poco comprometidos con los valores democráticos, la crisis de la ciudadanía aparece desnuda y real.

Otro elemento concurrente a la crisis de la ciudadanía está representado por la debilidad de los partidos políticos, y su dificultad para retomar un papel de intermediario en las relaciones Estado-sociedad.

Es muy común escuchar que no hay democracia sin partidos. Esta afirmación no carece de valor y actualidad. Empero, es fácil constatar que en Perú fueron los partidos los que contribuyeron a la caída de una democracia, que de representativa sólo tenía el

20. Comisión Especial del Senado sobre las Causas de la violencia y alternativas de pacificación nacional, *Violencia y pacificación*, Lima: Deseo, Comisión Andina de Juristas, 1989, p. 52.

21. Rubio C., Marcial, "Estado y violencia en el Perú", en Rubio C., Marcial y Felipe MacGregor (eds.), *Violencia en la región andina*, Lima: APEP, 1993, p. 115.

nombre. Cuando tuvieron el monopolio de la representación, los partidos no supieron ejercerla bien, perdieron legitimidad. Este es el primer aspecto de su crisis.

Más allá de sus deficiencias de organización, el atraso programático o la falta de democratización interna, la atención y el juicio sobre los partidos estuvieron centrados en su capacidad para gobernar y para satisfacer elementales demandas sociales. Fracasaron en este aspecto. Encontramos, entonces, que un segundo nivel de su crisis es la pérdida de la confianza en su capacidad de gobernar. Pero también primó la incapacidad para hacer oposición. Y en ello tuvo mucho que ver la fragmentación ideológica y la ausencia objetiva de alternativas viables de gobierno. Muchos partidos actuaron como cúpulas de intereses personales; primó en ellos el cortoplacismo e inclusive, trayendo a colación una definición de Giovanni Sartori, fueron partidos antisistema, pues muchos de ellos socavaron la propia legitimidad del sistema que les otorgó la representación²².

Era evidente que la democracia en Perú exigía que los partidos actuaran dentro de un sistema, entendido como un conjunto de interacciones para encausar las relaciones Estado-sociedad. Lamentablemente, los partidos no pudieron articular un sistema adecuado, fuerte y permanente, compenetrado con los avances de la modernidad y el impulso renovador de nuevas vertientes sociales. La crisis alude a la debilidad y atomización partidaria, a su impotencia para estructurar un sistema.

A la imposibilidad de estructurar un sistema de partidos estable, debe agregarse la ausencia de renovación y el *boicot* interno a los recambios generacionales. Los partidos en Perú, ideológica y programáticamente, no estaban en capacidad de asumir los retos de la nueva apertura democrática. Tampoco estaban preparados para enfrentar los desafíos mayores de los cambios científicos y tecnológicos, la reformulación de la economía mundial o la aparición del fenómeno de la globalización a fines de los ochenta. Estos eran los nuevos retos de una ciudadanía en formación.

En cierto modo, resulta ocioso sostener que de ello se aprovecharon las tendencias personalistas del poder que bajo el pre-

22. Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid: Alianza Editorial, 1987, p. 168.

texto de corregir radicalmente esta situación, emprendieron un camino igualmente pernicioso para la democracia: el autoritarismo político que, como queda demostrado de otras experiencias, puede fulminar todo lo que se refiera al ejercicio democrático de la ciudadanía.

IV. Evolución constitucional de la ciudadanía en Perú

4.1 Antecedentes

Una primera idea que podemos formular es que la ciudadanía es una materia que pertenece al constitucionalismo histórico peruano. Este último, a decir de Pedro Planas, es el

“(…) espacio valorativo extranormativo, construido por varias generaciones (...) fruto del consenso, que constituye nuestra tradición democrática y republicana; son aquellos fundamentos en los cuales reposa la continuidad de nuestras instituciones”²³.

Desde una perspectiva histórica (aun cuando suene redundante), el profesor Domingo García Belaunde apunta que:

“(…) nuestro constitucionalismo histórico es lo que pasó en nuestro acontecer constitucional, desde 1920 hasta el presente. Si la historia es, como quería Croce, lo sucedido **(accaduto)**, entonces el ‘constitucionalismo histórico’ es nuestro proceso histórico a nivel constitucional”²⁴.

Siempre con García Belaunde²⁵, debemos subrayar que este proceso histórico constitucional tiene ciertas constantes, referidas a instituciones, que nacieron en un determinado momento y que

23. Planas, Pedro, *Rescate de la Constitución*, Lima: Abril Editores-Impresores, 1992, p. 33.

24. García Belaunde, Domingo, “La reelección presidencial y la Constitución histórica”, en Otárola, Alberto (coordinador), *Reelección presidencial y derecho de referéndum*, Lima: Foro Democrático-Fundación Hans Seidel, 1997, p. 39.

25. *Ibid.*, p. 40.

luego se han ido desarrollando a través de diversas acciones en un largo período. Una de ellas es la ciudadanía.

Es por ello que en Perú, el derecho a la ciudadanía plena tardó más en incorporarse. Diversas Constituciones la equipararon, en un primer momento, con el derecho al voto, el que, igualmente, no era absoluto sino limitado a la capacidad económica de quien debía ejercer este derecho. Posteriormente, al imponerse el sufragio universal, el concepto de ciudadanía fue ampliándose, primero, hacia una determinada edad (21 años) y luego hacia todos los que la cumplan, incluidas las mujeres²⁶. Finalmente, con la Constitución de 1979 se garantizaron los derechos ciudadanos universalmente reconocidos y se otorgaron garantías para su pleno ejercicio.

Sólo a manera de ejemplo, los requisitos que establecía la Constitución de 1823 para acceder a la ciudadanía eran los siguientes (art. 17): ser peruano; ser casado, o mayor de veinticinco años; saber leer y escribir, cuya calidad “no se exigirá hasta después del año de 1840”; y, “tener una propiedad, o ejercer cualquiera profesión, o arte con título público, u ocuparse en alguna industria útil, sin sujeción a otro en clase de sirviente o jornalero”. La misma Carta recordaba, en su art. 22: “Sólo la ciudadanía abre la puerta a los empleos, cargos o destinos de la República, y da el derecho de elección en los casos prefijados por la ley (...)”.

Posteriormente, la Constitución de 1826 distingue, por primera vez, los derechos civiles de los derechos políticos, para luego fijar los requisitos de la ciudadanía, que en sustancia eran los mismos de su precedente, con el agregado de que también se incorporaban a este *status* los libertadores de la República, los extranjeros que obtuvieran carta de ciudadanía y los extranjeros casados con peruana.

La Constitución de 1860, quizá una de las más logradas del siglo pasado, rebajó los criterios discriminatorios, pues establecía como únicos requisitos para adoptar la ciudadanía: la mayoría de edad (21 años) y el estar casado. Sin embargo, el derecho de sufragio, consustancial a la ciudadanía, mantenía vetos implícitos, pues sólo lo podían ejercer los ciudadanos que supieran leer y

26. Debe recordarse, como oscuro antecedente, que las mujeres fueron consideradas formalmente ciudadanas recién en la década del cuarenta, gracias a la dación de la Ley No. 12391.

escribir, o los ‘jefes de taller’, o quienes tuviesen alguna propiedad o pagaran al Tesoro Público alguna contribución.

La Constitución de 1920 mantuvo los mismos requisitos. Fue con la Carta de 1933 que la situación empezó a variar sustantivamente. En efecto, el artículo 84 establecía que eran ciudadanos los peruanos varones mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados. Esta norma fue modificada por la Ley No. 12391, que reconoció la ciudadanía a las mujeres, reguló el derecho al voto de los ciudadanos y el régimen de otorgamiento de representación, incluyendo a las minorías y con tendencia a la proporcionalidad.

Finalmente, la Constitución de 1979 marcó un hito trascendental en el tema de la ciudadanía, pues rompió los criterios discriminatorios para su acceso, además de proteger su pleno ejercicio. El artículo 65 de la referida Carta decía:

“Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años.
Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere estar inscrito en el Registro Electoral”.

4.2 La Constitución de 1993

Dice el artículo 30 de la Carta de 1993:

“Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años.
Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere la inscripción electoral”.

En correcta lectura, el artículo materia de glosa establece que son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años, pero añade el requisito de que para poder ejercer la ciudadanía hay que estar inscrito en el Registro Electoral. No basta cumplir la edad: hay que registrarse ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, al que se refiere el artículo 183 de la Constitución. Con esta inscripción se recibe el documento de identidad, único documento que acredita la ciudadanía²⁷.

27. Bemales, Enrique (con la colaboración de Otárola, Alberto), *La Constitución de 1993: Análisis comparado*, 3a. edición, Lima: Instituto Constitución y Sociedad, 1997, p. 266.

En párrafos anteriores ya hemos formulado una aproximación jurídica a la definición de ciudadanía. Bástenos con recordar que ésta implica un vínculo político entre un ser humano y un Estado, mediante el cual dicho ciudadano forma parte de la comunidad política, es decir, del pueblo del Estado. Como consecuencia, puede ejercitar derechos políticos dentro de él. El ciudadano es el ser humano que tiene ciudadanía.

La anterior explicación, recogida de un completísimo y todavía inédito trabajo del profesor Marcial Rubio²⁸, nos permitirá identificar cuatro variables, planteadas por Rubio e incorporadas también por el profesor Enrique Bernales²⁹, que creemos ayudarán a concluir el presente enfoque:

a) Ciudadano y persona

Todo ciudadano es una persona, que significa reconocer que el ser humano es un sujeto de derecho con plena capacidad de goce y con responsabilidad para cumplir los deberes. La persona puede tener o no capacidad de ejercicio, según distintas hipótesis que trabaja el Derecho Civil. Pero sea directamente o a través de representantes, la persona tiene derechos y deberes.

b) Ciudadanía y nacionalidad

Todo ciudadano tiene la condición de nacional, que es el vínculo jurídico de pertenencia de una persona a un listado. Este vínculo puede producirse de diversas formas. Normalmente, por el nacimiento en un territorio determinado o por ser de padres con una identidad nacional, que puede ser transmitida a su descendencia. Son nacionales todas las personas, independientemente de su condición, edad, capacidad y demás características. Debe tenerse presente que no todo nacional es ciudadano. En Perú, y

28. Ver al respecto, Rubio C., Marcial, *Estudio de la Constitución Política de 1993*, Tesis para optar el Grado de Doctor en Derecho presentada a la Escuela de Graduados de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Tomo II, Lima: PUCP, 1997, pp. 270-274.

29. Bernales, Enrique (con la colaboración de Otárola, Alberto), *La Constitución de 1993: Análisis comparado*, 3a. edición, Lima: Instituto Constitución y Sociedad, 1997, pp. 266-267.

por efectos del art. 30 de la Constitución, sólo pueden acceder a la ciudadanía los nacionales mayores de dieciocho años.

c) Ciudadanía y personalidad jurídica

La personalidad jurídica, como lo anota Rubio³⁰, es la capacidad de tener derechos y deberes, en tanto que la ciudadanía consiste en la capacidad de poder ejercitar derechos políticos:

“La diferencia entre ambos conceptos es de género a especie: la personalidad jurídica es el género y la ciudadanía una especie. La personalidad jurídica permite el ejercicio de todos los derechos en tanto que la ciudadanía sólo el ejercicio de los derechos políticos”³¹.

Debe recordarse que la condición de ciudadano es el posicionamiento y actividad del ser humano en la sociedad política a la que pertenece. En tanto ciudadano, el ser humano tiene derechos y obligaciones políticas para con su sociedad y su Estado. Es un vínculo esencialmente político.

d) Ciudadanía y plena capacidad de ejercicio de los derechos civiles

La ciudadanía y los derechos civiles tienen una relación jurídica integrada. Esto quiere decir, en primer lugar, que el requisito de la edad (dieciocho años) es inherente a ambas; la plena capacidad de ejercicio civil se alcanza a los dieciocho años (artículo 42 del Código Civil), lo mismo que para el ejercicio de la ciudadanía (artículo 30 de la Constitución). Marcial Rubio agrega, adicionalmente, que ambas permiten ejercitar derechos por sí mismo: la capacidad civil, los derechos civiles; y la ciudadanía, los políticos³².

30. Rubio C., Marcial, *Estudio de la Constitución Política de 1993*, Tesis para optar el Grado de Doctor en Derecho presentada a la Escuela de Graduados de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Tomo II, Lima: PUCP, 1997, p. 272.

31. *Ibid.*, p. 273.

32. *Ibid.*, p. 273.

Debe recordarse, finalmente, que para ejercer la ciudadanía se debe tener capacidad de ejercicio civil.

V. Nota especial sobre la discriminación étnica: ¡os ciudadanos indígenas

Es reiterativo señalar la existencia de patrones de discriminación profundamente arraigados en nuestra sociedad. Pero no por ello deja de ser importante enfocar problemas como el que abordamos, desde una perspectiva de los derechos de los pueblos indígenas. Hace poco señalábamos:

“Las discriminaciones étnico-cultural y de género, conforman un complejo sistema interrelacionado que actúa restando derechos a las personas afectadas o bloqueándoles las posibilidades de reclamo. Los cambios jurídicos tienen poca incidencia para alterar la realidad porque no se integran en políticas de mayor alcance (...) La comprensión de los fenómenos discriminatorios está condicionada al entendimiento de lo que sucede en determinado momento histórico”³³.

En este tema, la ciudadanía encuentra un punto de quiebre en la historia peruana. Desde el reduccionismo indigenista hasta las declaraciones de derechos en sucesivas Constituciones, hemos presenciado cómo el discurso indigenista se ha traducido en normas positivas de avanzado carácter junto con una permanente pretensión de uniformizar conductas y prácticas concretas.

María Isabel Remy señaló hace poco que, en Perú, no parece posible hablar de movimientos indígenas, aunque sí de una agenda de problemas étnicos pendiente de solución³⁴. Esto es particularmente cierto en las comunidades andinas (aymara y quechua). El profundo mestizaje producido, unido a la incorporación al mercado occidental de buena parte de las poblaciones ‘originarias’, generan diferencias sustanciales con la agenda indígena de otros

33. Acosta, Gladys y Javier Ciurlizza, *op. cit.*, p. 26.

34. Remy, María Isabel, “Población indígena y construcción de la democracia en el Perú”, en *Socialismo y Participación*, No. 72, Lima: CEDEP, diciembre 1995.

países latinoamericanos (los 'focos indígenas' en Chile o Venezuela o la masa indígena en Bolivia o Guatemala).

Es en este complejo escenario donde se mueven las 'ausencias'¹ del Estado, con relación al establecimiento de condiciones idóneas para asegurar el acceso del indígena a la ciudadanía. Si entendemos a ésta como el medio por el cual se ejercen derechos, es fácil deducir que el indígena tiene poco de ciudadano en la práctica. Más allá de que el analfabeto (la mayor parte de los indígenas) recién votó a partir de 1980, es en el tema de los derechos sociales o de bienestar en donde podemos encontrar las mayores carencias.

VI. Reflexiones finales: la promoción de los derechos como medio para construir ciudadanía

Podemos entender, a partir de lo dicho, que el sistema político-institucional peruano ha carecido de las energías suficientes como para impulsar la ciudadanía más allá de términos político-electorales y que, aun en este específico tema, nuestra patria sólo cuenta con 18 años de sufragio universal y episódicos eventos de participación directa en la toma de decisiones. La exclusión de gruesos sectores de nuestra sociedad explica las crisis de los interlocutores, como también es importante el factor relacionado con la debilidad institucional y las distancias entre norma y realidad.

Fallas tectónicas en nuestro sistema democrático conducen a crisis cíclicas, una de las cuales la vivimos hoy. La democracia representativa no responde a las inquietudes sociales, no porque el modelo sea malo sino porque la materia prima es escasa, para arriba y para abajo. El constitucionalismo peruano adolece de las fortalezas necesarias para incorporar ciudadanos, en términos de mejores derechos para todos. En este escenario, la discriminación (especialmente, la étnica) agrega nuevos obstáculos al desarrollo institucional.

La debilidad del ciudadano es, en suma, la debilidad del ejercicio de los derechos de los que está investido. Las relaciones de poder en lo político son trasladadas a lo social y lo económico. El sistema de libre mercado supone la libre circulación de bienes, pero también el libre ejercicio de los derechos del ciudadano.

Nuevas formas de intermediación político-social se van dibujando en Perú de finales de siglo. Analizarlas corresponde a otro estudio más detenido que el presente. Sin embargo, estas nuevas maneras de entender lo político tienden a influir notablemente en la reconstrucción del concepto de ciudadanía, en donde las dinámicas sociales se explican más por intereses concretos e inmediatos que por propuestas programáticas de sociedad³⁵.

Una visión global de los derechos humanos es indispensable. La diversidad en los referentes sociales y políticos puede ser un punto de partida.

35. Las recientes movilizaciones estudiantiles podrían constituir una forma nueva de reclamo más programático, pero cabe señalar que aún en este caso, las aspiraciones son más concretas. El reclamo de más institucionalidad y más Estado de derecho forma parte de un plataforma básica, que busca enfrentar decisiones políticas muy específicas.

Bibliografía

- Acosta, Gladys y Javier Ciurlizza, *La democracia en el Perú vista desde los derechos humanos*, Lima: Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático del Canadá, 1997.
- Belaunde, Víctor Andrés, *La realidad nacional*, 3a. edición, Lima: Talleres Gráficos P.L. Villanueva, 1964.
- Bernales, Enrique (con la colaboración de Otárola, Alberto), *La Constitución de 1993: Análisis comparado*, 3a. edición, Lima: Instituto Constitución y Sociedad, 1997.
- Bernales, Enrique, "La crisis de los partidos políticos", en Bernales, Enrique y otros, *Del golpe de Estado a la nueva Constitución*, Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993.
- Bernales, Enrique, *Burguesía y Estado liberal*, Lima: Deseo, 1979.
- Bodino, Jean, *Los seis libros de la República* (Traducción de Pedro Bravo Gala), Madrid: Editorial Aguilar, 1973.
- Comisión Especial del Senado sobre las Causas de la violencia y alternativas de pacificación nacional, *Violencia y pacificación*, Lima: Deseo, Comisión Andina de Juristas, 1989.
- Dromi, José Roberto, *Instituciones de derecho administrativo*, Buenos Aires: Editorial Astrea, 1978.
- Fernández S., Francisco, "El nuevo ordenamiento constitucional en el Perú. Aproximación a la Constitución de 1993", en Comisión Andina de Juristas, *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*, Lima: Comisión Andina de Juristas, 1994, pp. 11-65.
- García Belaunde, Domingo, "La reelección presidencial y la Constitución histórica", en Otárola, Alberto (coordinador), *Reelección presidencial y derecho de referéndum*, Lima: Foro Democrático-Fundación Hans Seidel, 1997.
- García-Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid: Alianza Editorial S.A., 1977.
- Gillies, David, *Strategies of Public Engagement*, Montreal y Buffalo: McGill-Queen's University Press, 1997.
- Gillies, David, *Between Principle and Practice: Human Rights in North-South Relations*, Montreal y Buffalo: McGill-Queen's University Press, 1996.
- Hart, H.L., *The Concept of Law*, Londres: Clarendon Press, 1968.
- Hauriou, André, *Droit Constitutionnel e Institutions Politiques*, 2a. edición, París: Editions Montchrestien, 1967.
- Locke, John, "Two Traetises of Civil Government", en Sánchez A., Luis, *Documentos constitucionales y textos políticos*, Madrid: Editora Nacional, 1982.

- Loewestein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona: Editorial Ariel, 1976.
- Planas, Pedro, *La República Aristocrática*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1994.
- Planas, Pedro, *Rescate de la Constitución*, Lima: Abril Editores-Impresores, 1992.
- Remy, María Isabel, "Población indígena y construcción de la democracia en el Perú", en *Socialismo y Participación*, No. 72, Lima: CEDEP, diciembre 1995.
- Restrepo, Darío, "La participación ciudadana en los asuntos esencialmente políticos", en *Participación ciudadana y democracia*, Caracas: Edición de la Comisión Presidencia para la Reforma del Estado de Venezuela, 1998.
- Rubio C., Marcial, *Estudio de la Constitución Política de 1993*, Tesis para optar el Grado de Doctor en Derecho presentada a la Escuela de Graduados de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Tomo II, Lima: PUCP, 1997.
- Rubio C., Marcial, "Estado y violencia en el Perú", en Rubio C., Marcial y Felipe MacGregor (eds.), *Violencia en la región andina*, Lima: APEP, 1993.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid: Alianza Editorial, 1987.
- Suárez, Francisco, "De Legibus, Defensio Fidei", en Sánchez A., Luis, *Documentos constitucionales y textos políticos*, Madrid: Editora Nacional, 1982.
- Van Boven, Theo, "El proceso de internacionalización de los derechos humanos", en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Estudios sobre derechos humanos*, San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994.

La difícil integración de las ciudadanías en el Perú

Pedro Planas

I. No una sino varias ciudadanías: marco teórico conceptual

La reflexión teórica de la ciudadanía es materia pendiente hace décadas en Perú. No es difícil observar que la noción de 'ciudadano' sufrió en nuestras tierras un olvido sistemático, fruto de una convergencia inesperada entre la excesiva carga ideológica de unos sectores y la ausencia de reflexión sobre nuestros problemas, en los otros. Categorías étnicas y sociales de antaño, como 'el indígena' o la dicotomía entre 'burgueses y proletarios', o las categorías cuasi-demográficas del presente ('migrantes', 'provincianos', 'desplazados', 'cholificación'), ocupan el primer plano de la identificación de los grupos humanos, desplazando a un lugar irrelevante a la noción de 'ciudadanía', acaso porque aquellas garantizan una diferenciación más apropiada entre sectores sociales y por ofrecemos una visión más dinámica y 'conflictuada' de los procesos sociales, políticos y jurídicos. Sin embargo, tal creencia necesita relativizarse. Si se parte de nociones disímiles, es forzoso mantenerse y concluir exponiendo situaciones disímiles. En cambio, se percibe con mayor crudeza esas diferencias y la propia dinámica social 'conflictuada', al aplicarse la categoría uniforme de 'ciudadanía' y al indagar los diversos niveles que ella ha adquirido en Perú.

Intentamos señalar que se necesita construir una noción propia, más peruana (o latinoamericana, si fuera posible), de la 'percepción y desarrollo de la ciudadanía', que hunda sus explicaciones en nuestro proceso histórico político-social de los siglos XIX y XX y rompa -en definitiva- las amarras conceptuales innecesarias, que a veces nos obligan a buscar a Locke entre los migrantes provincianos o a John Rawls entre las comunidades indígenas; y, como no se les encuentra con facilidad, la salida fácil parece derivar en dedicarle un capítulo enorme a la reflexión teórica occidental de la ciudadanía y luego, con la conciencia y la mente

tranquilas, se inserta a fondo en una realidad que hace prescindible aquella introducción conceptual. Es decir, se trata de recoger la reflexión occidental de la ciudadanía, pero de sopesar, previamente, en nuestras realidades, las limitaciones conceptuales que pueden tener aquellos discursos que son -muchas veces- limitaciones intrínsecas al origen y causa del discurso explicativo y a la propia disciplina de la filosofía política.

Contra lo que a veces se sostiene, la filosofía política no anticipa fórmulas sociales, ni menos puede creerse, con ingenuidad, que un filósofo es un profeta de sociedades, cual si fuese arquitecto o ingeniero del poder, cuya elaboración teórica resultará marco de futuras sociedades. Tal fue la creencia aislada que tuvieron los denominados 'socialistas utópicos', con Fourier y sus 'falansterios' a la cabeza, que además sí tuvieron aplicación, aunque muy reducida como para extraerla de su biografía personal. En rigor, los grandes autores de la filosofía política fueron precursores de la moderna sociología política, porque ellos casi siempre han elaborado teorías y discursos para comprender las revoluciones y los cambios políticos de su época y muchas veces para justificarlos. Y no es sólo el caso de Hegel. Así, las 'formas de gobierno' en Platón y Aristóteles (monarquía, aristocracia y democracia) resumen la evolución política de Atenas, incluyendo la visión de la 'demagogia' como 'forma corrupta' de la democracia, debido a la influencia nociva que adquirieron ciertos oradores sobre la *Ekklesia*, foro decisivo para adoptar las decisiones públicas. Así, Hobbes escribió su *Leviatán* al compás de la inesperada dictadura de Cromwell, que abolió la monarquía y la aristocracia en Inglaterra, así como Locke explicó y justificó la célebre "Revolución Gloriosa" que inició la etapa del predominio del Parlamento sobre el monarca, calificando al órgano legislativo como 'poder supremo' del Estado. Desde esa perspectiva, Rawls, Popper o Marshall han sido los teóricos del consenso social-liberal de posguerra, del reconocimiento de los derechos económico-sociales y del Estado de bienestar como andamiaje complementario al tradicional Estado de derecho.

Un ejemplo resulta orientador. Hacia principios de siglo, el gobierno de José Pardo (1904-1908), propulsor de un 'civilismo modernizante', presentó al Congreso hasta diez proyectos de leyes laborales. Eran leyes muy tímidas sobre accidentes en el trabajo,

pero esa no es la cuestión¹. Sin menoscabo del problema obrero vigente en Perú, Pardo también actuaba por efecto-reflejo de la agenda social europea: en esa época se proyectó hacia América Latina la 'cuestión social' del obrero, reflejo del principal problema advertido en Europa. No obstante, Pardo no tiene palabra alguna sobre el 'problema indígena', a todas luces el principal problema social peruano, no sólo por la marginación sectorial sino sencillamente porque Perú tenía una población mayoritariamente indígena. De ahí que hayan tenido carácter precursor las palabras del joven Víctor Andrés Belaunde, cuando en 1908, al estudiar la opinión de los 'modernos sociólogos' sobre las comunidades indígenas, advirtiese que la 'cuestión social' en Perú era otra: la "cuestión indígena", "aunque piensen lo contrario los elocuentes cultivadores del socialismo de importación"². Pequeño ejemplo que confirma cómo la adquisición y el desarrollo de la ciudadanía en Perú, requiere inscribirse dentro de variables muy particulares, que exigen una reflexión muy propia, capaz de desprenderse de los moldes usuales que nos ofrece la filosofía política de ayer y de hoy.

1. "Y así, satisfaciendo uno de los más predilectos y firmes propósitos de su política, pudo enviar el Presidente Pardo al Congreso en octubre de 1905, los siguientes diez proyectos de ley, inspirados en los más avanzados principios de protección social: Higiene y Seguridad de los trabajadores; trabajo de las mujeres y los niños; descanso obligatorio; número de horas de trabajo, contrato de aprendizaje; indemnización de accidentes; contrato de trabajo; formación de asociaciones industriales y obreras; conciliación y arbitrajes; y junta nacional de trabajo.)...) Desgraciadamente, del cuerpo de legislación social remitido a las Cámaras, sólo se aprobaron los proyectos de ley sobre accidentes del trabajo, trabajo de las mujeres y de los niños y descanso dominical. No se realizó, pues, en toda su amplitud, esta parte del nuevo programa del civilismo (...)" Cfr. Revoredo, Alejandro, *Apuntes de historia política y financiera*, 1940, pp. 118-119.

2. Señaló Belaunde: "La cuestión social del Perú es la cuestión indígena, aunque piense lo contrario los elocuentes cultivadores del socialismo de importación. Es el problema que no hemos planteado siquiera en un siglo de vida independiente. En la responsabilidad de las pasadas generaciones pesa, más que cualquier otro, este cargo. Y el conocer esa responsabilidad agrava la nuestra, si no hacemos nada por resolver ese problema nacional (...)" Cfr. Belaunde, Víctor Andrés, "El Perú antiguo y los modernos sociólogos y otros ensayos" (1908), en Belaunde, Víctor Andrés, *Obras completas*, tomo 1, Lima: Comisión Nacional del Centenario, 1987, p. 61.

Ahora bien, tampoco es exacto sostener que la noción de ciudadanía fuese un concepto uniforme. Inicialmente, 'ciudadano' fue el título que otorgó la Revolución Francesa a los hombres como prueba de su 'igualdad ante la ley', en reemplazo de los viejos títulos nobiliarios oportunamente suprimidos por la Asamblea Nacional. Y al mismo tiempo, al reconocerle al Estado una nueva fisonomía institucional, como entidad representativa de los ciudadanos (la 'voluntad nacional'), dejó de ser patrimonio personal del monarca; y los habitantes del reino, portadores de derechos por su condición humana, dejaron de ser sus súbditos. Pero, la noción de ciudadanía se diversificó desde que la Revolución Francesa traicionó su mensaje esencial y su carácter representativo. Disuelta la aristocracia francesa, el 'Tercer Estado' fue clasificado por la propia Asamblea Nacional en categorías económicas y la ciudadanía resultó escindida en 'ciudadanos activos', aquellos que podían votar y ser elegidos, y 'ciudadanos pasivos'. La aristocracia de la sangre fue canjeada por la aristocracia del dinero. En rigor, la Revolución Francesa no trajo a Occidente la democracia que podía derivarse del principio de igualdad ciudadana, sino una 'timocracia' (de *timei*, tributo), también denominada 'democracia censitaria', donde se concedía la 'ciudadanía activa' sólo a quienes eran contribuyentes del Estado. Es decir, la mayoría de 'ciudadanos' fue impedida de ejercer el sufragio, paradoja que motivó que se recordara que hombres de modesta posición, como Rousseau, que bregaron por esos principios, habrían resultado también marginados. Es decir, la 'ciudadanía' y sus derechos inherentes se convirtieron en una categoría exclusivamente económica, mientras que el Estado era asumido como patrimonio de quienes lo sostenían anualmente con sus tributos. Los franceses habían tomado la Bastilla para imponer un marco de libertades civiles y políticas, subordinadas a la concepción 'timocrática' del Estado, aquella que Locke supuso propia del Estado moderno y parlamentario.

Desde entonces, las grandes luchas políticas de Europa continental consistieron en los esfuerzos por 'democratizar' el liberalismo. 'Democratizar' era hacer del principio de la igualdad ciudadana una realidad política y jurídica, sin discriminaciones ni privilegios. Sin embargo, luego se comprendió que la igualdad de la ley era una proclama engañosa e insuficiente. Y en tiempos recientes, cuando la igualdad ciudadana se ha extendido, el goce

pleno de los derechos, la ruptura de privilegios y el objetivo de la 'democratización' han requerido de la acción eficaz de políticas de bienestar implantadas desde el Estado, así como de instrumentos legales especiales que reconozcan -mediante la 'discriminación afirmativa'- ciertas ventajas a sectores rezagados, que permitan hacer real el principio de igualdad de oportunidades. Desde una perspectiva económico-social, el Estado de bienestar, así como las leyes de 'discriminación afirmativa', entrañan nuevamente la doble percepción de la ciudadanía. Habrían 'ciudadanos activos', aquellos que pueden gozar libremente de sus derechos, pero también una suerte de 'ciudadanos pasivos', que requieren la promoción institucional o legal del Estado para hacer efectivos sus derechos. Es decir, a diferencia de la marginación legal promovida por la Revolución Francesa, en este caso, el Estado requiere actuar para evitar o compensar las marginaciones existentes de hecho.

¿Cómo se recogió en Perú el principio de igualdad ciudadana y cómo se desarrolló la 'timocracia'? ¿Qué categorías o divisiones de carácter formal y real hubo entre los diversos sectores racionales sociales? ¿Cómo y por qué avanzó la concepción de 'ciudadanía' desde el siglo pasado? Tales son los principales interrogantes que es menester responder para establecer las categorías propias que asumió en nuestras tierras el ideario de la ciudadanía, y para determinar cuáles son -aún- los problemas que ésta tiene pendientes de resolver.

II. Integración de las ciudadanía en Perú.

Sus dimensiones

2.1 La paradoja lockiana: dimensión normativo-institucional y realidad social

Incrustar estas nociones en el escenario institucional peruano provoca justificadas sorpresas, si es que estamos acostumbrados a traspasar categorías sin soporte en hechos y procesos propios. A primera vista, la natural impresión que produce el traslado mecánico del Estado 'timocrático' y de las nociones lockianas de 'ciudadanía activa' y 'ciudadanía pasiva' al Perú republicano, lleva a suponer que los indígenas eran 'ciudadanos pasivos' y estuvieron

marginados totalmente del aparato oficial. Pero, no sucedió así. En primer lugar, desde 1824 hasta 1854, los indígenas fueron -por usar un término moderno- ‘principales contribuyentes’ de Perú, en cuanto la ‘contribución indígena’ constituía el principal ingreso del erario peruano por tributo directo, herencia colonial que se explica -entre otras razones, más poderosas- por las dificultades de elaborar un censo o registro predial y tributario en todo el territorio. En segundo lugar, si bien los ingresos del guano permiten suprimir el tributo indígena en 1854, poco después se implanta la ‘contribución personal’, sin referencia a rentas ni propiedades, con lo cual los indígenas resultan nuevamente incluidos en la lista de contribuyentes, como ‘sostenedores’ del Estado. Así sucederá al menos hasta 1896, cuando queda abolida la contribución personal. Es decir, desde una perspectiva lockiana, los indígenas, como contribuyentes, eran -o debían ser- ‘ciudadanos activos’, con goce pleno de derechos civiles y políticos y capacidad de definición de los asuntos públicos. El problema fue otro: contra los principios derivados del modelo europeo, en Perú, el tributo no fue considerado requisito principal de ciudadanía.

Si la realidad institucional peruana fue más compleja que un simple traslape de disposiciones europeas, se debió -adicionalmente- a que los textos de nuestras primeras Constituciones estuvieron sellados con cierto espíritu ‘democratizador’, predispuesto a crear condiciones de igualdad ciudadana, sin aquellas ominosas discriminaciones inicialmente previstas por la Asamblea Nacional francesa. Tal espíritu exigía propiciar espacios de ciudadanía también para los indígenas. Por esa razón, San Martín abolió la contribución indígena y le extendió a todos los indígenas la misma partida de ciudadanía que confirió a blancos, mestizos y criollos. Por esa misma razón, la primera Constitución peruana (1823) considera la situación especial del indígena, aunque sin mencionarlo expresamente. En primer lugar, abolió los empleos y privilegios hereditarios, estableció que todos los ciudadanos eran “iguales ante la ley” y precisó que sólo la ciudadanía “abre la puerta a los empleos, cargos o destinos de la República” y “da el derecho de elección en los casos prefijados por la ley”, añadiendo -en función de los indígenas- que esta disposición “no obsta para que los peruanos que aún no hayan comenzado a ejercer la ciudadanía, puedan ser admitidos a los empleos, que por otra parte

no exijan edad legal” (artículo 22). Para ejercer la ciudadanía era necesario, además de ser mayor de veinticinco años (o casado), saber leer y escribir -“cuya calidad no se exigirá hasta después del año de 1840”- y tener una propiedad, o ejercer una profesión o trabajar en una industria útil, “sin sujeción a otro en clase de sirviente o jornalero”. Esta última disposición, que restringía a un importante sector de indígenas, derivaba de considerar que la dependencia económica impedía la emancipación del juicio y la autonomía de las decisiones, situación que el indígena compartía con las mujeres casadas y los menores de edad. En cambio, la condición alfabeta llevaba como compensación un plazo de 17 años, a cumplirse en 1840, fecha en la cual, suponían los constituyentes, el Estado ya habría propagado la educación elemental por todo el territorio. Y si no la hubiese adquirido, la responsabilidad sería del Estado y los indígenas (alfabetos o no) asumirían automáticamente la ciudadanía. No está demás recordar que esta Constitución se elaboró y aprobó cuando la mitad del territorio (Ayacucho, Cuzco, Puno, etc.), precisamente aquella que tenía un componente mayoritariamente indígena, permanecía en poder de los españoles.

Las Constituciones de 1828 y 1834, fieles a su raíz liberal, reconocieron como ciudadanos a “todos los hombres libres” nacidos en el territorio de la República y a los hijos de padre peruano, o de madre peruana, nacidos fuera del territorio, apenas inscritos en el registro cívico en cualquier provincia, sin excepción. Más bien, la Carta autoritaria de 1839 volvió a establecer requisitos adicionales, aunque esta vez hizo expresa alusión a los indígenas: ser mayor de veinticinco años (o casado), saber leer y escribir (“excepto los indígenas y mestizos, hasta el año de 1844, en las poblaciones donde no hubiere escuelas de instrucción primaria”) y pagar alguna contribución. El plazo de la exigencia de leer y escribir se reducía a cinco años -hasta 1844-, fecha tras la cual todos los indígenas obtendrían la ciudadanía, aunque no sepan leer y escribir, en reconocimiento a su flamante condición de contribuyentes. Finalmente, la Constitución de 1860, que regina con algunas interrupciones hasta 1920, reconoció como “ciudadano en ejercicio” a todo peruano mayor de veintiún años o al casado, aunque no tenga dicha edad.

Pero no debe identificarse la ciudadanía con la capacidad de elegir y ser elegido, que está circunscrita a requisitos adicionales, como el de la edad. Hasta la reforma de 1896 rigió en Perú la elección indirecta, o elección a dos grados, como rige en Estados Unidos hasta hoy para elegir al Presidente de la República. Desde esa perspectiva, existían dos tipos de electores: los miembros del colegio electoral respectivo, que denominaremos ‘votantes’, y los ‘electores’ o ‘compromisarios’, por los cuales aquellos votaban y que efectuaban la elección definitiva. Todas las Constituciones (desde 1823 hasta 1839) consideraron a los ciudadanos en ejercicio como votantes³. No fue el mismo caso para los ‘electores’, atribución especial que ya perfila el componente censitario del sistema. La Carta de 1823 les exigía una propiedad que produzca 300 pesos, o ejercer un arte u oficio, o trabajar en una industria que los rinda anualmente, o ser “profesor público de alguna ciencia”. A esos requisitos, la Constitución de 1828 agregó el de “saber leer y escribir, excepto por ahora los indígenas con arreglo a lo que prevenga la ley de elecciones”. Con esta tónica, las posteriores Constituciones (de 1834, 1839 y 1860) dejaron la definición de los requisitos a la ley electoral. Caso interesante es el de la Constitución de 1860, sancionada cuando ya los indígenas ejercían el derecho de sufragio: ya no introdujo requisitos complementarios sino opciones alternas, destinadas a ampliar el ejercicio del sufragio. Textualmente:

“Art 38.- Ejercen el derecho de sufragio, todos los ciudadanos que saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen alguna propiedad raíz, o pagan al Tesoro Público alguna contribución”.

Desde la perspectiva de la condición ciudadana del indígena, este texto, heredado de un precepto parecido consignado en la Carta nonata de 1856⁴, tuvo la virtud de incluirlo doblemente, en

3. La Constitución de 1856 que estableció el sufragio directo (y la Convención hasta dictó una Ley de Elecciones) no entró en vigor; y la Constitución de 1860 no se pronunció por el sistema directo o indirecto, dejando esa opción a la ley.

4. Según la Carta de 1856, podían ejercer el sufragio los ciudadanos que saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen una propiedad raíz, o se han retirado, conforme a la ley, después de haber servido en el Ejército o Armada.

cuanto “alguna propiedad raíz” (que al no tener avalúo[^] incluía a las comunidades indígenas), así como por pagar al Tesoro Público “alguna contribución”, situación en la que los indígenas habían cumplido méritos más que suficientes. Puede decirse que este precepto consagró la práctica del sufragio indígena, práctica frecuente al menos desde 1845. Ahora bien, el texto antes reseñado fue reformado en 1896, para privar del derecho de sufragio a la mayoría de indígenas que no eran alfabetos. Y para consagrar esta restricción, les fue suficiente dejar el requisito ya vigente de “leer y escribir” y suprimir las otras tres alternativas (ser jefe de taller, tener una propiedad raíz o pagar alguna contribución), que amparaban la condición de sufragante al indígena no alfabeto. Debe añadirse que en 1896 también fue abolida la contribución personal, con lo cual el indígena dejó de ser votante y también dejó de ser contribuyente.

Sin embargo, la paradoja lockiana no concluye allí. Para aspirar al mandato legislativo, en lugar de consagrar la universalidad del acceso a los cargos públicos, nuestras primeras Constituciones establecieron requisitos de propiedad y de rentas, cuidándose de no consignar la condición de contribuyente, con lo cual se impedía el acceso del indígena, pese a su condición de votante. Así, para asumir el “grave encargo de representante” (s/c), la Constitución de 1823 exigía una propiedad o renta de 800 pesos, o ejercer una industria que los rinda anualmente, “o ser profesor público de alguna ciencia”, excepción que se conservará en las posteriores Cartas. Con respecto al requisito predial y pecuniario, las Constituciones de 1828 y de 1834 exigieron, para ser diputado, una propiedad raíz que rinda 500 pesos “de producto líquido al año”, o un capital que los produzca anualmente, o una renta igual; y para ser senador, una propiedad o un capital que rinda mil pesos anuales, o una renta de igual cantidad. La Constitución de 1839 elevó el requisito para ser diputado a 700 pesos de renta; y el de senador, a esa misma renta procedente de bienes raíces o a una entrada de mil pesos al año. La Constitución liberal de 1856 unificó los requisitos en la renta (quinientos pesos en ambos casos), sin referencia a propiedad, tenor que conservó la Carta de 1860, distinguiendo nuevamente entre diputados (quinientos pesos) y senadores (mil pesos).

Aunque el indígena fue contribuyente a lo largo del siglo XIX, el requisito 'timocrático' no fue sustantivo en el reconocimiento de la ciudadanía ni en la concesión del sufragio, salvo bajo la Carta de 1860, cuando ya el indígena lo ejercía con anterioridad. Al revés: negando un caro precepto lockiano, heredado por el moderno Estado de derecho, quienes fueron "principales contribuyentes" del Estado decimonónico en Perú carecieron de representación propia en las Cámaras legislativas. Su participación en las elecciones derivó en una forzosa selección entre personajes, intereses y propuestas que no eran ¡as suyas, es decir: que no les resultaban estrictamente representativas. Paradójicamente, cuando los requisitos de propiedad y rentas en tomo al sufragio y la representación se flexibilizaron, limitándose a la exigencia de leer y escribir, los indígenas fueron masivamente excluidos de la decisión electoral. Formalmente, los indígenas habían dejado de ser ciudadanos activos.

En estos recorridos es importante evitar caer en la caricatura. No fue propósito de la reforma constitucional de 1896 marginar de las urnas al indígena, sino reducir la gran influencia que tenían los gamonales debido al voto masivo de los indígenas, a quienes ellos transportaban como recuas hacia las mesas de sufragio, facilitando la sobrerrepresentación de sus intereses en las Cámaras, intereses anti-indígenas casi por antonomasia. Así aparece una nueva paradoja: al amputar del electorado a un sector importante de los indígenas, indirectamente se intentó favorecerlos, reduciendo el nivel de presencia de los gamonales en las Cámaras⁵. Era un paso importante para democratizar la representación, haciéndola más urbana, más 'burguesa' y menos 'gamonal'. Lamentablemente, la reforma no fue integral. Los reformistas no lograron modificar las proporciones de representación de las provincias y departamentos, con lo cual las provincias de Puno, pese a que la enorme masa indígena ya no sufragaba, tenían un número mayor de diputados y senadores que las provincias de Lima o de Arequipa, por ejemplo. Esta desproporción sólo se subsana en la era pos-

5. Incluso, si al período iniciado *en* 1895 con Piérola -período de estabilidad en las instituciones- se le ha denominado 'República Aristocrática', en cierto modo por la exclusión de un importante sector indígena, ¿cómo denominar a la república precedente, donde, en los hechos, el sufragio del indígena era casi un tentáculo del interés gamonal?

Leguía, en las famosas elecciones de 1931, aunque desde entonces -y por medio siglo- habrán pocas elecciones auténticamente libres en Perú. A la vez, la restricción del sufragio a los analfabetos sólo se eliminará con la Constitución de 1979, cuando ya la expansión de los servicios educativos y las propias migraciones forzaron un escenario de reencuentro de ciudadanías.

2.2 Viejas y nuevas ciudadanías. La integración forzosa e inconclusa

Para seguir con las paradojas, la primera y más importante norma de protección al indígena -concedida en la Constitución de 1920- consistió en violar el principio de igualdad ante la ley, declarando la imprescriptibilidad de las comunidades indígenas y prohibiéndole al indígena, por tanto, la transacción comercial de sus tierras. Se trata de una típica norma de discriminación positiva, que (como la reforma del sufragio en 1896) recortó derechos al indígena para garantizar sus propios intereses. Una visión formal podría suponer que esta imprescriptibilidad fue concedida por Leguía, a quien está vinculada esa Constitución. Pero esa postura no advierte que cuando Leguía arribó al poder, ya estaban dictadas las condiciones para implantar una preocupación institucional por la situación del indígena y su integración ciudadana desde el listado, aun mucho mayor que la mera declaración formal de la imprescriptibilidad de las comunidades. Esa nueva conciencia en torno al indígena fue lograda principalmente desde la sociedad civil, debido a la importante labor realizada desde la Universidad de San Marcos por la denominada Asociación Pro-Indígena (API). La API tuvo siete largos años de actividades (1909-1916), con jóvenes universitarios que visitaban las propias comunidades y recogían personalmente -de labios de los indígenas- las denuncias, actuando como delegados o corresponsales de la Asociación en cada comunidad⁶. Y los indígenas fueron también hacia la API, recono-

6. En abril de 1915, la Asociación tenía corresponsales en las comunidades indígenas ubicadas en las provincias o distritos de Abancay, Acomayo, Anta, Achoma, Aplao, Arequipa, Ayacucho, Ayaviri, Caylloma, Calca, Caraz, Castrovirreyna, Cerro-de Pasco, Concepción, Cotahuasi, Cusco, Chiclayo, Chumbivilcas, Chuquibamba, Huacrachuco, Huancayo, Huancapi, Huánuco, Huaraz, Ica, Jauja, Lampa, La Unión, Lista, Moliendo, Muqui, Muquiyauyo,

ciándola como única defensora de sus derechos, tal como lo reconoció Flores Galindo, quien revisó los papeles y documentos de la Asociación, que permanecen aún sin estudiarse en el Archivo Zulen:

“Algunos campesinos acudían a Lima a presentar directamente sus quejas. En la misma capital, los clubes que formaban los migrantes provincianos eran otro nexo entre la Asociación y las áreas del interior del país. Se conformó una verdadera red nacional. (...). Todo el país. La Asociación Pro-Indígena era la antesala de una organización política. En todo caso, sus mensajeros testimoniaban los esfuerzos de una joven generación por organizar la indignación moral contra el gamonalismo”⁷.

Si la ciudadanía consiste en la capacidad de reclamar derechos propios al Estado, cabe resaltar la decisiva labor de intermediación y de toma de conciencia realizada por la API, a la que contribuyeron las columnas de denuncia que ella publicaba casi diariamente en *El Comercio* (por gentileza de “Racso” Miró-Quesada, miembro-fundador de la API) y los cerca de cincuenta títulos de tesis universitarias dedicadas a analizar la situación jurídica, económica y social de las comunidades de indígenas⁸, sin que entonces haya siquiera carreras propicias para ello, como

Ollantaytambo, Oyón, Panao, Paruro, Piura, Pomata, Sandia, La Convención, Santa Rosa, Sicuani, Tarma, Urubamba, Yanaoca y Yungay. Cfr. Kapsoll, Wilfredo, *El pensamiento de la Asociación Pro-Indígena*, Debates Rurales 3, Cusco: Centro Las Casas, 1980, pp. 10-11.

7. Flores Galindo, Alberto, *Buscando un inca*, Lima: Editorial Horizonte, 1988, pp. 323-324.

8. Por ejemplo: Málaga, Modesto, *El problema indígena*, 1915; Quiroga, Manuel, *Evolución jurídica de la propiedad rural en Puno*, 1915; Bustamante y Santisteban, Pedro, *Necesidad de establecer en el Perú una institución judicial defensora de indígenas*, 1916; Encinas, José A., *Contribución a una legislación tutelar indígena*, 1918; Del Solar, Emilio, *Tierras públicas y cuestiones agrarias*, 1918; Ugarte, César Antonio, *Antecedentes históricos del régimen agrario peruano*, 1918; Bustamante Cisneros, Ricardo, *Condición jurídica de las comunidades de indígenas del Perú*, 1919; Guillen, Víctor, *La reintegración de la propiedad comunal indígena*, 1919; Valdez de la Torre, Carlos, *Evolución de las comunidades de indígenas*, 1919; Abarca, José Luis, *Proyecto de ley tutelar de la raza indígena*, 1919; Malpartida, Oscar, *Problemas indígenas en relación a nuestras leyes civiles y penales*, 1920.

sociología o antropología. Las conclusiones de estas tesis coincidían en plantear la necesidad de declarar inalienables e imprescriptibles las comunidades indígenas, precisamente al constatar que los indígenas eran seducidos o presionados para firmar contratos de venta de sus tierras, con lo cual eran fácilmente despojados de sus seculares propiedades. Si el Estado es la 'sociedad organizada políticamente' y la 'sociedad civil' alude a los sectores y gremios organizados y desarrollados ante el Estado para hacer saber sus iniciativas y demandas, fue la propia sociedad civil, en particular la juventud universitaria, quien rompió la indiferencia del Estado (y de la desorganizada sociedad) frente al problema indígena y enfrentó indirectamente las concepciones provenientes de la 'nordomanía'. Debido a esa influencia, al menos se dictaron dos leyes (muy tímidas) destinadas a la protección indígena, aunque sin la importancia que el Congreso todavía solía reconocer al sector obrero, típicamente urbano, pese a estar compuesto, en su enorme mayoría, por congresistas de provincias del interior.

Ahora bien, contra lo que suele afirmarse, el acceso de Leguía no recogió esta tendencia pro-indígena, salvo para organizar discursos y ceremonias, y fundar una institución estatal que denominada también pro-indígena, debía proseguir la exitosa labor desempeñada por la asociación sanmarquina, organizando -incluso- unos Congresos de indígenas denominados Tawantinsuyo. Hasta ahí la parte formal. Sin embargo, el régimen leguista sancionó dos leyes que perjudicaron al indígena, al grado tal de devolverlo a la condición de esclavo. Se trata de la Ley de Conscripción Vial (1920) y de la Ley de Vagancia (1924), que derivaron en el trabajo forzado del indígena, derogando el espíritu y la letra de la ley que, con gran esfuerzo, logró aprobar el senador Joaquín Capelo en 1916 para reglamentar el trabajo indígena con salario mínimo, impidiendo su servidumbre. Es decir, mientras en la superficie política hubo una inesperada proliferación de discursos indigenistas en tomo al poder, estas leyes resintieron la ya precaria condición ciudadana del indígena y lo volvieron a convertir en contribuyente del Estado, aunque esta vez no era un contribuyente pecuniario, sino un contribuyente laboral, forzado por esas leyes a trabajar gratuitamente -cual esclavo- en la construcción de obras, caminos y carreteras para el Estado, sin siquiera

ser usuario o beneficiario de esas obras⁹. Merced a esas leyes, prefectos y gamonales tuvieron potestad para arrestar campesinos y forzarlos a erigir caminos (Conscripción Vial) y diversas obras públicas (Ley de Vagancia). La paradoja de la 'modernización' había llegado al indígena.

Desde Leguía en adelante, la noción de ciudadanía se toma aun más urbana, exclusivamente urbana puede decirse, y crece a despecho de una cada vez mayor distancia entre el progreso económico y cultural de la Costa y la situación de virtual estancamiento que padece la Sierra. A la vez, comienza a construirse la infraestructura de la seguridad social, pensada nuevamente en función de empleados y obreros, mas no de jornaleros y campesinos. Sin embargo, este divorcio entre la Costa y la Sierra se irá acrecentando a lo largo de seis décadas, debido a un prolongado maridaje de interés entre autoritarismo y centralismo, penosa constante del siglo XX peruano desde Leguía. Esta dupla tuvo efectos muy nocivos en el desarrollo institucional de la ciudadanía en la Costa y sobre todo en el interior, cuyo escenario social seguirá marcado por la contradicción entre gamonales y campesinos. Desde una perspectiva institucional, el golpe de Leguía -y su régimen autocrático de once años- impidió la evolución de la 'República Aristocrática' hacia una República Democrática, mediante la continuidad de las prácticas parlamentarias y la ampliación de los protagonistas y participantes en el escenario político e institucional, tal como sucedía en otras latitudes. Las prácticas autocráticas después de Leguía prosiguieron, bien puede decirse que hasta el ochenio de Odría, mediante la pervivencia de leyes de seguridad, garantías suspendidas, ausencia de partidos y el uso del sufragio fraudulento. Es decir, la República Aristocrática -sistema político y jurídico restringido, del cual se ha excluido al *sector* indígena- es desplazada por una República Autocrática, donde todos los sectores sociales carecen de los más mínimos indicadores de ciudadanía: se ha igualado a todos los sectores, pero hacia atrás, a costa de una más severa restricción del ejercicio institucional. Y en pleno siglo XX.

9. El indigenismo verbal del régimen recibió su prueba de fuego en los Congresos Tawantinsuyo, cuando los propios indígenas solicitaron, como una de las conclusiones, la inmediata derogatoria de la Ley de Conscripción Vial. Como el gobierno no hizo nada, en el siguiente Congreso, los indígenas plantearon la misma requisitoria. La respuesta del gobierno fue no volver a convocar los Congresos Tawantinsuyo.

En cuanto a la ciudadanía social, la ausencia de descentralización conspira contra el éxito y la cobertura de las medidas y reformas adoptadas. Hasta las reformas estructurales propugnadas por la Alianza AP-DC, incluyendo la indispensable Reforma Agraria, habrían de fracasar si se establecían -o imponían- 'desde arriba', sin el auspicio de una infraestructura efectivamente descentralizada, que canalice y facilite los criterios de redistribución de la tierra y de la productividad del agro dentro de cánones que orienten al autodesarrollo de las regiones del interior. Tal fue el drama de la denominada 'Revolución Militar'. Si por la legislación puede detectarse en Perú cierto Estado social de derecho edificado progresivamente durante el siglo XX, en los hechos se trata de un escenario escindido, segregado entre una zona litoral, representada por la pujante Lima Metropolitana, cuyo nivel de vida, bienestar e ingresos logra crecer con cierta velocidad frente a regiones del interior, en particular de la denominada 'mancha india', que luce deprimida, pobre y estancada, alejada de los beneficios del progreso cultural e industrial. Por esa razón, la 'gran revolución estructural' producida en este siglo no fue estruendosa, sino silenciosa, y no se efectuó 'desde arriba' sino 'desde abajo', debido a la avalancha migratoria iniciada entre los años cincuenta y setenta principalmente, que hizo de Lima una ciudad habitada mayormente por provincianos. Así, esta Lima que monopolizó los beneficios de la concentración del desarrollo, no sólo se hizo representativa de las demandas y necesidades que fluían de las provincias del interior, sino que fue el ámbito propicio para el reencuentro entre ciudadanías.

Pero no se trata de un happy *end*. Como los diversos gobiernos del siglo XX, por su egoísmo institucional y las condiciones derivadas de su estructura vertical y autoritaria, no fueron capaces de recoger las demandas de las marginadas provincias y de iniciar un desarrollo armónico en el país, ahora resulta que esas demandas están en ebullición permanente en una Lima que crece y redistribuye sin ninguna armonía interior. El encuentro de estas dos ciudadanías en un pequeño territorio proyecta a Lima (pese a ser la preferida de los gobiernos) en un mini-Estado, que compite con el resto del Estado en la urgencia por atender sus demandas de salud, educación, vivienda y empleo, que constituyen su dramático perfil como zona de convivencia humana. Lima padece una

aglomeración muy particular, que exige una labor de redistribución mucho más complicada¹⁰, que parece hacer suponer que hay 'pocos derechos' para distribuir entre 'tantos ciudadanos' que pugnan por conquistarlos y que nos hace olvidar que Lima -aun hoy- no es Perú.

Esta forzosa integración tuvo -y tiene- el inconveniente de haber alentado cierta cultura resignada en tomo a las viejas luchas y a los actuales alcances de la redistribución y del desarrollo, al punto de hacernos olvidar algunas veces de las necesidades pendientes de aquel 68% de la población, aún mayoritaria, que todavía vive e intenta desarrollarse en las olvidadas provincias del interior¹¹. Es el caso de *El otro sendero*¹², obra típica de la nueva 'nordomanía', que -aplicando a Perú los criterios de 'desregulación' del programa de reformas de Reagan- ¡revalora las formas de supervivencia de los sectores empobrecidos de Lima para responsabilizar de la informalidad existente en Lima a la excesiva legalidad del Estado y sin hacer una sola referencia a la falta de descentralización, ni a sus efectos sobre la oleada de migrantes. Si esta visión exclusivamente centralista y limeña fuese cierta, deberíamos suponer que hay una 'excesiva legalidad' en las provincias que motivó a sus pobladores a fugar y venirse a Lima, olvidando previamente que en las provincias del interior falta aún mucho Estado y que Lima -epicentro de las normas- no es el paraíso de la 'desregulación'. Como se aprecia, esta visión limeña de Perú tiene el inconveniente de olvidar que la descentralización es un criterio vertebral en la interpretación o comparación de la dinámica social pemeana con la de Estados Unidos, país federal, con sus poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y su enorme presupuesto en cada Estado. Y

10. Podría ser a través de competencias especiales otorgadas al Municipio Metropolitano de Lima, convirtiéndolo en una entidad similar a la del gobierno de la ciudad de Buenos Aires o del gobierno de Distrito Federal en México, hoy a cargo de Cuauhtémoc Cárdenas. Y ello, dentro de un esquema descentralizado, con gobiernos regionales encargados del desarrollo de su respectiva región.

11. En versión que parece inspirada en el encuentro Nixon-Mao, hasta "Sendero Luminoso" encarnaría una protesta contra esa legalidad y exigiría -debemos suponerlo- aplicar la 'desregulación' reaganiana y las tesis del libre mercado en la Sierra de Perú.

12. De Soto, Hernando, *El otro sendero*, Lima: Instituto Libertad y Democracia, 1986.

aquel programa de 'desregulaciones' promovido en Estados Unidos afectaba sólo al gobierno central, con la intención -así desarrollada últimamente por Clinton- de traspasar partidas sociales del gobierno central a los gobiernos estatales. Tampoco se trata de desechar toda perspectiva comparada. Pero ésta sólo resultará útil si se hacen preguntas más adecuadas. Sería más interesante preguntarse, por ejemplo, cuánto de esa ineficaz y abrumadora legalidad se debió a la ausencia de gobiernos regionales representativos, que dictasen normas y adoptasen medidas que respondan, precisamente, a las particulares necesidades y características de las regiones del interior.

Tal es el drama vigente hasta hoy: esta integración forzosa y artificial -y sin Estado, hay que remarcarlo, aunque nos califiquen de aguafiestas- ha derivado en una integración parcial e inconclusa, y ha obligado a condiciones de coexistencia sin que existan las bases previas para la convivencia. Se trata, por ello, de una integración doblemente inconclusa. Inconclusa desde una perspectiva geográfica, porque aún se resiste a consignar una estructura descentralizada capaz de impulsar ámbitos de autodesarrollo en el interior, con presupuestos propios; pero inconclusa también con respecto a las penurias económicas y culturales de los 'nuevos limeños'. Razones de humana convivencia hacen difícil identificar el ejercicio pleno de la ciudadanía bajo las condiciones de informalidad y supervivencia existentes en importantes sectores de la periferia capitalina.

3. *Escenario actual. El Estado desertor y el ciudadano indefenso*

3.1 La paradoja de la 'modernización'. Exigencias mínimas de la modernidad en América Latina

En tiempos recientes, la 'nordonomía', el efecto-reflejo derivado de las sociedades europeas, vuelve a surtir sus efectos en Perú. A raíz de la caída del Muro de Berlín se ha difundido una imagen inapropiada del verdadero soporte ideológico y político del listado moderno, aquel que triunfó sobre el Estado socialista construido hacia la izquierda de la 'Cortina de Hierro'. Al menos,

así ha sucedido en Perú. Se arguye -equivocadamente- que las ideas liberales, el 'Estado mínimo' y el libre mercado han sido los grandes motores del modelo occidental. Pero ello no es cierto. Aún diez años después de la caída del Muro, Alemania Occidental conserva una tupida red de seguridad social y de leyes laborales, que hacen imposible asumirla como 'Estado mínimo' o como ejemplo de 'libre mercado'. Tal creencia sólo puede provenir de haber concebido la Guerra Fría como una falsa disyuntiva entre el Estado socialista de China, Europa Oriental y la Unión Soviética y el presunto Estado liberal de Occidente, disyuntiva así reconocida y alentada desde importantes sectores académicos vinculados al marxismo. Pero, en rigor, este Estado occidental de fines del siglo XX no es el 'capitalismo salvaje' que Marx estudió y que supuso sería víctima de sus leyes económicas internas, que generarían una inevitable revolución social, de carácter clasista y proletaria. En virtud de las leyes sociales y de la infraestructura de seguridad social erigida en Europa continental desde fines del siglo pasado, fue configurándose poco a poco el moderno Estado de bienestar, ajeno al indiferentismo decimonónico. Al mismo tiempo, aparecieron leyes protectoras o reguladoras del comercio y de la economía, que si bien recogían las leyes básicas del mercado, en particular de la empresa privada y de la competencia, archivaban el 'libre juego del mercado' y aceptaban, en su reemplazo, la intervención del Estado y la complementación de la libertad con el principio de solidaridad. A tal grado se elevó y consagró este principio que se crearon fondos especiales denominados 'seguros contra el paro', un 'sueldo social' específico a cobrarse en ventanillas públicas, destinado a amparar temporalmente al desempleado, con lo cual -tácitamente- el Estado reconocía y asumía su responsabilidad en la falta de generación de empleo.

¿A qué se debe esta confusión entre 'Estado liberal' y Estado moderno? Esta vez nos toca apreciar, en toda su dimensión, la paradoja de la 'modernización'. La caída del Muro de Berlín coincidió con el auge del ideario extremista liberal, encamado por las políticas implantadas por los gobiernos de Thatcher y Reagan a inicios de los ochenta, cuyo propósito -nada oculto- era desmontar el Estado de bienestar, pero sin lograrlo. Si bien eliminaron algunas partidas y flexibilizaron y reorientaron otras, se mantuvieron

incólumes los principios vertebrales del Estado social¹³. Al contrario: el aumento del gasto público, en ambos casos, respondió a interesantes agravantes que cualquier balance de esas políticas monetaristas debería exhibir: Margaret Thatcher incrementó considerablemente los fondos destinados al seguro del desempleo, porque su política recesiva incrementó previamente el desempleo; y a su vez Reagan, cuya preocupación principal consistía en disminuir el gasto social para reducir el déficit fiscal, pese a que disminuir ciertas partidas sociales incrementó considerablemente el déficit fiscal en virtud del aumento de gasto público derivado de las nuevas partidas que destinó a proyectos sobre armas tecnológicas, con lo cual él mismo demostró que el gasto social era manejable y que no era responsable del déficit fiscal estadounidense¹⁴.

Lamentablemente, llegaron a nuestras tierras las concepciones ideológicas montadas por los gobiernos de Thatcher y de Reagan, sin un simultáneo análisis de las políticas ahí aplicadas y de cómo ellas (como sucede en Alemania o Francia) sólo han llevado a una racionalización o flexibilización del gasto social, precisamente para hacerlo más productivo y eficiente, mas no para eliminarlo como rezago de 'políticas del pasado'. Nuevamente caíamos víctima de la paradoja de la modernización. Al igual que sucedió con las leyes obreras discutidas y aprobadas a principios de siglo en un país de indios y campesinos, ahora se recogían e imponían en Perú, en una realidad con muy particulares problemas, una serie de concepciones inexactas e inapropiadas sobre la 'modernización' y la configuración del Estado moderno:

13. Cfr. Planas, Pedro, *El Estado moderno. Apuntes para una nueva biografía del Estado social de derecho*, Lima: Deseo, 1993; en especial, el capítulo IV ("El Estado promotor y el derecho al desarrollo", pp. 79-104) y la descripción de las tensiones existentes entre el "Estado social de derecho" y el "Estado promotor" con el "Estado liberal de derecho" (pp. 119-126 y 132-139).

14. Cfr. el análisis comparativo entre las variaciones del gasto social y del gasto militar en los presupuestos de Reagan, en Navarro, Vicens, "El Estado de bienestar y sus efectos distributivos: parte del problema o parte de la solución", en *Revista Sistema*, No. 80-81, Madrid: noviembre de 1987, en especial pp. 62-68.

- a) Inexactas, porque las concepciones que aquí se difunden mentalmente y se imponen legislativamente no corresponden a una certera percepción de los principios que animan el Estado moderno, entendido como Estado de bienestar o Estado social de derecho. En nombre de ese mismo Estado, que niega al Estado socialista, se está yendo en dirección contraria, desmontando la infraestructura solidaria del Estado para ajustarlo al modelo decimonónico, sin legislación social y sin intervención ni regulación del Estado en la economía. Es decir, sobre la base de la supuesta 'modernización' del Estado que surgiría como mensaje de la caída del Muro de Berlín, en Perú hoy se cuestionan y cercenan los derechos sociales y los fondos públicos para el gasto social, negando el principio de solidaridad, principio básico en el funcionamiento del Estado moderno.
- b) Inapropiadas, porque, aun suponiendo que ellas fuesen reflejo de las políticas que se aplican en la economía occidental, ello no obsta para asumirlas de modo acríptico en nuestras tierras, donde todavía subsisten viejos problemas sin resolver, que requerirían la aplicación de leyes de 'discriminación positiva' (y no sólo para problemas de género). Flexibilizar el gasto social en economías con amplios niveles de bienestar, con una gruesa seguridad social, con garantías de calidad en la educación pública y donde aún rige el seguro del desempleo, tiene connotaciones muy distintas en economías no desarrolladas, con sociedades deprimidas, con grandes sectores ciudadanos no integrados y que habitan bajo los niveles mínimos de pobreza, característica global de países latinoamericanos, como Perú, cuya Constitución de 1993 ha desconocido sistemáticamente este margen legítimo de preocupación institucional. No obstante, otros países de América Latina no parecen haber cedido ante esta inapropiada visión. A pesar de la política económica vigente en Argentina y México, que ha incluido una serie de privatizaciones, México no ha desmontado su conocido Estado laboral y Argentina, en su reforma constitucional de 1994, no sólo no ha derogado sino que ha ampliado los derechos sociales existentes. Lo mismo sucede en la nueva Constitución colombiana de 1991, cuyo primer artículo consagra a Colombia como un "Estado social de Derecho".

Hay aquí también un problema a abordar: la adaptación de las fases propias del desarrollo y la construcción de los derechos derivados del mundo occidental. Veamos un ejemplo muy actual. La moderna noción de la ‘no discriminación’, que ya comienza a tener un importante desarrollo en Perú en materia de género, parece tener sus orígenes en los problemas raciales surgidos en Estados Unidos, en particular con la célebre sentencia del tribunal Warren en el caso *Brown vs. Board of Education* (1953), que puso fin a la segregación racial en las escuelas. La propia Corte Suprema, en sentencia de fines de siglo pasado, consideró que la segregación era constitucional y que la educación pública debía dictarse “separado, pero igual”. Esta sentencia -tan criticada por justificar la segregación- puede recibir otra lectura, pues defendió el principio de igual protección a los derechos en materia educativa de blancos y negros, lo que implicó construir en los Estados blancos -con dinero de los contribuyentes blancos- escuelas públicas de educación gratuita para niños negros, quienes debían recibir igual calidad educativa. De esas escuelas públicas salieron, por ejemplo, Louis Armstrong, Jesse Jackson o Martin Luther King. Con ello, sólo deseo resaltar que en Estados Unidos hubo previamente una base económica y social que progresivamente garantizó igual protección educativa a blancos y negros, y que facilitó luego la aplicación concreta del principio de ‘no discriminación’. En América Latina, por tanto, si bien ha adquirido cierto auge el combate contra la discriminación de género, no debe olvidarse que aún tenemos cuentas pendientes -y muy gruesas- con el principio de igual protección en derechos básicos y con las discriminaciones derivadas de la situación económico-social de importantes sectores de la población. Y una exigencia mínima de la modernidad, que no debe postergarse en la agenda social, reside, precisamente, en homogeneizar las oportunidades vitales de los peruanos -de hombres y mujeres a la vez- de distinta condición social.

Como bien sabemos, el combate contra la discriminación de género se apoya en instrumentos derivados de la ‘discriminación positiva’ o ‘acción afirmativa’, que surge de cuestionar el principio clásico de la igualdad ante la ley, enunciado por la Revolución Francesa. Ya lo afirmaba Orwell en su *Animal Farm*: “Todos los animales son iguales, pero algunos son más iguales que los otros”. La igualdad ante la ley -también denominada ‘no discriminación’-

resulta una quimera y favorece a un sector restringido, si no hay condiciones legales especiales, destinadas a facilitar a sectores menos favorecidos el acceso hacia derechos mínimos y servicios básicos. Es decir, la igualdad exige un trato desigual, exige instaurar formas de discriminación. Los ejemplos de discriminación positiva en Estados Unidos son muy variados: cuotas de ingreso para negros en las universidades como límite al examen de rendimiento; jurados de color para delitos cometidos por personas de color o jurados mixtos en caso de mujeres; distritos electorales minoritarios/mayoritarios para garantizar la representación del sector afroamericano¹⁵; normas de equidad en la propaganda electoral de los partidos; etc. En América Latina, en cambio, este tipo de normatividad no tiene mucha aplicación, aunque hay algunos casos interesantes que relevar. En Colombia, por ejemplo, la Constitución de 1991 creó distritos electorales especiales para los grupos indígenas y para la negritud, elegidos exclusivamente por esos sectores étnicos a fin de asegurar la representación y tener voz propia en el Congreso de la República. Acaso la pregunta de fondo, en torno al criterio latinoamericano de 'modernidad', resida en averiguar cuán importante y extendido se encuentra el uso de las formas positivas de discriminación destinadas a generar espacios de igualdad de oportunidades.

En igual perspectiva, la construcción de los derechos en Perú debe estar alerta ante otros desfases con el modelo occidental, como la supuesta caducidad de las cláusulas económico-sociales, percepción conservadora de sociedades que han conquistado altos grados de bienestar o que flexibilizan su estructura social; así como, la priorización de los derechos ecológicos, emanados de sociedades industriales satisfechas, y que, trasladados como prioridad de la agenda social en Perú, resultan con la extraña virtud, por ejemplo, de convertir a las aves de los "Pantanos de Villa" en especies envidiadas por los desconcertados niños que

15. Carolina del Sur, por ejemplo, tiene 12% de afro-americanos y 12 distritos electorales de carácter unipersonal para la Cámara de Representantes. Merced a la discriminación positiva, se crearon dos distritos electorales con una población negra superior al 50% cada uno, lo cual garantizó dos representantes afro-americanos en la Cámara baja. En Texas, por ejemplo, se creó un distrito electoral mayoritario de ciudadanos latinoamericanos.

habitan en las precarias chozas instaladas en los arenales de los cerros vecinos.

3.2 Los retrocesos de la Carta de 1993. Diagnóstico institucional

Toda Constitución encarna un proyecto consensual de sociedad que debe orientar el proceso político y social, y enmarcar la acción de los protagonistas de la escena política, llámense Congreso, Gobierno, Poder Judicial, Tribunal Constitucional, etc. Tal es la característica de una Constitución normativa, aquella que efectivamente determina la orientación del proceso político y a la que los actores políticos ciñen sus actos y propuestas. Pero, no toda Constitución goza del beneficio de la lealtad. Si ello no sucede, estamos ante una Constitución nominal, donde el texto va por un lado y el proceso político por otro y los actores políticos superponen su voluntad y sus deseos al marco constitucional, dejándola incumplida en sus principales aspectos. Y hay un tercer tipo, las Constituciones semánticas, diseñadas para justificar un poder *de fado* y legitimarlo, estableciendo para ello mecanismos de concentración del poder y cercenando derechos y garantías, aspectos que contradicen la esencia de toda Constitución.

Esta tipología, patentada por el tratadista alemán Karl Loewenstein, resulta muy útil para evaluar los fines y contenidos insertos en todo texto constitucional. Y también para que no se suponga -como antaño- que toda referencia a la Constitución es sólo 'formal' y se encuentra desvinculada de la realidad y del proceso político y social que se vive. De hecho, una Constitución no es una descripción de la realidad política y social existente, sino de aquélla a la cual se aspira. Por eso, el análisis de la Constitución tiene sentido en cuanto podamos distinguir el proyecto de sociedad que postula, y el nivel de lealtad y adaptación que los actores políticos demuestran hacia ella. Especialmente ahora, que nos interesa averiguar el *status* de la ciudadanía en el Perú actual, tiene particular importancia contraponer (al menos someramente) los cambios constitucionales efectuados en 1993 con el texto precedente de 1979. En principio, la Carta de 1993 bien podría calificarse de semántica, porque -respecto al texto precedente- elimina o reduce derechos, disminuye controles y fortalece a la autori-

dad presidencial, precisamente porque se diseñó como marco de legitimación para un programa personal de gobierno y como norma de consagración y continuidad de una situación de poder, creada con el mismo golpe del 5 de abril. Estos nos llevaría a juzgar también la progresiva pérdida de algunos derechos efectivos, con relación al sufragio, a las garantías de la administración de justicia, etc.; así como, la pérdida progresiva de rentas y facultades de los municipios y la supresión de los derechos económico-sociales previamente contemplados en la Constitución de 1979, decisión que entraña un cambio significativo en el 'proyecto de sociedad' (y de ciudadanía) que el actual régimen ofrece a los peruanos.

En el marco jurídico y político, no es difícil trazar un parangón categórico sobre el nivel del retroceso institucional producido desde el golpe del 5 de abril. No debe olvidarse que la Constitución de 1979 ha sido la única Constitución peruana que ha cumplido doce años de vigencia plena desde su promulgación¹⁶ y que, además, logró presidir, en ese tiempo, hasta dos transferencias de poder, debidas a procesos electorales limpios y libérrimos, cuando desde 1908 no había en Perú un presidente electo por el pueblo que entregase la banda presidencial a otro igualmente electo por el pueblo. Mérito valioso dentro del objetivo mínimo de todo texto constitucional, aunque se suponga insuficiente o muy 'formal'. No obstante, contra ese mínimo marco de alternancia política, en 1993 emerge un proyecto continuista, enclavado en la interpretación forzosa de una segunda reelección, que en forma descamada desconoce la limitación del propio texto constitucional prevista para una sola reelección. El propio órgano electoral (Jurado Nacional de Elecciones), que tan bien funcionó entre 1980 y 1992, fue dividido en tres organismos sin jerarquía y ha dejado de ofrecer garantías plenas a los ciudadanos. Al mismo tiempo, el Poder Judicial y el Ministerio Público han sufrido un secuestro político mediante la creación de comisiones ejecutivas, organismos no previstos en la Constitución, y que (pese a ello) concentran las facultades de decisión y de gobierno. Las facultades del Consejo

16. La Constitución de 1860, si bien fue mayormente normativa y ha sido la más longeva de todas (rigió hasta 1919), fue interrumpida en 1865-1868 y 1879-1886 e incumplida entre 1893-1895, etc.

de la Magistratura fueron totalmente desaparecidas por, ley y el Tribunal Constitucional, inicialmente mediatizado por un sistema de votación que bloqueaba las decisiones de la mayoría de magistrados, se había convertido en un ente legitimador de las leyes inconstitucionales que dictaba el Congreso, antes de que el propio Congreso decidiera expulsar del Tribunal a los tres magistrados que garantizaban la autonomía del organismo. Todo ello -que es parte de un registro que podría ampliarse, recordando el incumplimiento de la descentralización, por ejemplo¹⁷- nos lleva a concluir que, en sus grandes lineamientos, la Constitución de 1993 es una Constitución nominal, que es sistemáticamente violada o incumplida, con muy escasos aspectos normativos, insuficientes para garantizar la existencia de un Estado de derecho en Perú.

Veamos ahora la perspectiva social de la ciudadanía y el nuevo proyecto de sociedad que nos ofrece la Carta de 1993. La Constitución de 1979 había consignado la denominación “Estado social de derecho” en los “derechos implícitos”, ubicados en el primer capítulo (“De la Persona”), donde la Constitución adhería derechos no enumerados, siempre que se deriven de “la dignidad del hombre, del principio de soberanía del pueblo, del Estado social y democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno”. En el Derecho constitucional comparado, esta referencia es de gran importancia. Alemania -uno de los países donde los derechos sociales han alcanzado mayor desarrollo, mejor protección jurídica, y una reconocida y consensual extensión legislativa e institucional- no tiene en su Constitución (Ley Fundamental de Bonn) un catálogo o referencia a los derechos sociales, pero ellos han sido derivados de la definición constitucional de Alemania como “Estado Federal, democrático y social” (art. 20°. 1), frase asumida por jueces, gobiernos y legisladores alemanes como “mandato constitucional” en favor del Estado social y de la ineludible consagración normativa de los derechos económico-sociales¹⁸. Sin embargo, para el Congreso Constituyente de 1993,

17. Según la octava disposición transitoria de la Carta de 1993, el Congreso debía haber dictado las leyes de desarrollo constitucional necesarias para tener “autoridades regionales electas a más tardar en 1995”.

18. Cfr. Staff, Use, “Introducción”, en *Ley Fundamental para la República Federal de Alemania* (Versión en vigencia desde el 4 de noviembre de 1995), Bonn: Public Document-Gobierno Federal, 1997, pp. 23-24. Ver también,

la noción de 'modernidad' parece tener un significado muy particular, que exige eliminar el adjetivo 'social' en la frase "Estado social y democrático de derecho", como quien desea negarle al Perú esta categoría, propia del Estado moderno¹⁹.

Sin embargo, contra lo que suele afirmarse en nuestras tierras, Perú es el único caso de Europa y de América Latina donde su reciente Constitución (la de 1993) desmonta derechos económicos y sociales y ha hecho a un lado la denominada 'ciudadanía social', propia del Estado moderno y que aún requería mayor voluntad política para consagrarla en los hechos. Se arguye que son 'políticas populistas', como sinónimo de una política eventual y 'clientelista', propia de la irresponsabilidad financiera del gobierno aprista, cuando, en su versión moderna, el Estado social significa todo lo contrario: políticas institucionales, que continúan de gobierno a gobierno, amparadas en una amplia dimensión legislativa y en una percepción de justicia social más racional y de largo plazo, en la perspectiva de lo que Rawls denomina acertadamente como 'ahorro transgeneracional' -una justicia social pensada también en función de los ciudadanos próximos y no sólo en los del presente²⁰. Se trata, además, de una política institucional que para implantarse requiere programas sectoriales a desarrollar sobre esa infraestructura descentralizada tantas veces negada a los pueblos del interior, única estructura capaz de graduar los peldaños de la ciudadanía y de otorgar cierto esquema de igualdad de oportunidades (y cierta equidad presupuestal) al desarrollo de las ciuda-

Horstkotte, Hermann, *El Estado de derecho como principio fundamental de la Constitución*, 1993; Herzog, Román, "Democracia y Estado social", en Lachman, Werner, Hans Jürgen Rösner (edit.), *Seguridad social en la economía social de mercado*, Buenos Aires: CIEDLA/ Fundación Honrad Adenauer, 1995, pp. 77-84.

19. Como ninguna obra es perfecta, se les olvidó suprimir la expresión 'social' consignada en un artículo posterior, el artículo 79° de la Constitución de 1979, convertido ahora en el flamante artículo 43° de la Carta de 1993, cuyo primer párrafo reconoce que Perú es una República "democrática, social, independiente y soberana". Si bien, por coherencia constitucional, era preferible consignar la referencia completa al 'Estado social de derecho', esa frase 'social' -como vimos- también entraña un mandato hacia la construcción ineludible del "Estado social de derecho".

20. Cfr. Rawls, John, *Teoría de la justicia*, México: Fondo de Cultura Económica, 1985, pp. 323-332.

danías rurales y urbanas, cuyos derechos efectivos -en esta época de mayores comunicaciones y de una comprensible disciplina fiscal- no deben continuar bajo el poder del centralismo, que además es el verdadero motor del clientelismo político y del 'populismo' económico.

Entonces, al examinar el 'estado actual' de la ciudadanía en Perú, debe considerarse, como primera de las premisas, que nuestro país es víctima de una reacción liberal-conservadora que aplica políticas inapropiadas para el desarrollo de la ciudadanía, sustentándose en la política económica inflacionaria, irresponsable y 'clientelista' que hubo hasta 1990. Lamentablemente, parte de la estrategia de legitimación de esa política consiste en amenazar con el retomo a ese pasado, dilema ante el cual no se erige aún una alternativa que explique las consistencias. Con la implantación de la Constitución de 1993 se rompe cierto consenso tácito logrado en Perú, en la última década, en tomo a los principios de una economía social de mercado, que llevaban a conciliar los principios del mercado y de la solidaridad, en un marco conjunto de democracia constitucional, la seguridad social y la estabilidad monetaria²¹. La reacción liberal-conservadora, encamada por la agenda política y económica del golpe del 5 de abril, busca romper el contrato de derechos, deberes y exigencias formulado en la Constitución de 1979 -de modo general y abstracto- entre el Estado y la ciudadanía, con la finalidad de sustituirlo por uno nuevo -en forma precisa y carismática, y con carácter temporal (quince o veinte años, o quizás sólo once, como Leguía)- entre "el gobierno del señor Fujimori" y la sociedad peruana. Desde esa perspectiva, no hay un proyecto de sociedad en la Carta de 1993, más allá de las necesidades de gobierno y de poder del señor Fujimori.

Resulta sintomático comprobar que los 78 artículos del primer Título de la Constitución de 1979 ("Derechos y Deberes Fundamentales de la Persona") fueron reducidos a 42 (casi la mitad) por la 'tijera' del Congreso Constituyente de 1993, lo cual ofrece una idea de las dimensiones alcanzadas por estas supresiones. Sin embargo, la pregunta que debemos planteamos es: ¿a qué se han debido estas supresiones? Veamos un ejemplo con el derecho de

21. Cfr. Cairo R., Omar, *La economía social de mercado en el Perú*, Lima: CINSEYT/Fundación Honrad Adenauer, 1995.

vivienda. El art. 9º de la Constitución de 1979 reconocía el derecho de toda familia a una “vivienda decorosa”, frase que se interpreta como vivienda habitable, con servicios básicos. Junto a esta declaración, el Congreso Constituyente agregó disposiciones operativas y programáticas para asegurar la construcción de viviendas populares: el art. 18º de la Constitución de 1979 traía el complemento programático al derecho a la vivienda, pues establecía la obligación del Estado de promover “la ejecución de programas públicos y privados de urbanización y de vivienda”, apoyar y estimular a “las instituciones de crédito hipotecario para vivienda y los programas de autoconstrucción y alquiler-venta” y conceder alicientes y exoneraciones tributarias “a fin de abaratar la construcción”. Ahora bien, ¿con qué objetivo se suprimieron estos preceptos? En este caso, se trató de una legitimación *ex post*. El texto, omitiendo el derecho constitucional a la vivienda y las respectivas normas operativas, se aprobó después de que el gobierno convirtiera al Fonavi -una de esas herramientas programáticas- en un impuesto ciego, sin destino conocido, para uso del gobierno como ‘caja chica’. Por esa razón, hoy Perú parece ostentar el único texto constitucional de América Latina que se niega a reconocer el derecho de vivienda²².

En materia educativa, tan necesaria para la nivelación social y el desarrollo personal y regional, la Carta de 1993 realizó la mayor supresión del articulado, sin que previamente existiese un

22. Este complemento operativo es usual en otras Constituciones de América Latina, como Uruguay (la ley “propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin”), México (Fondo Nacional de Vivienda para “constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que se adquieran en propiedad tales habitaciones”), Costa Rica (promover “la construcción de viviendas populares”), Colombia (promover “planes de viviendas de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”), Paraguay (promover “planes de vivienda de interés social, especialmente las destinadas a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamiento adecuados”), El Salvador (procurar “que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarios de su vivienda”), Guatemala (apoyar “la planificación y construcción de conjuntos habitacionales, estableciendo los adecuados sistemas de financiamiento, que permitan atender los diferentes programas, para que los trabajadores puedan optar a viviendas adecuadas y que llenen las condiciones de salubridad”).

cuestionamiento real sobre estos preceptos. Suprimió disposiciones de la Constitución de 1979 como: la que garantizaba la educación estatal gratuita en cualquier nivel (en la universidad fue condicionada), y obligaba a contribuir con la nutrición y útiles del educando; la asignación de un mínimo del 20% de los recursos ordinarios del Presupuesto a educación; el reconocimiento de la carrera magisterial; la obligación del Presidente de la República de informar el avance en la erradicación del analfabetismo durante su mensaje anual al Congreso; la obligación de las empresas ubicadas en zonas alejadas de contribuir a formar centros educativos; la obligación de los medios de comunicación privados de colaborar con la educación y la cultura; etc. Un ejemplo del carácter arbitrario de la 'tijera' del Constituyente de 1993 es la anulación de la reserva presupuestal del 20%, garantía para el cumplimiento de las metas educativas de largo plazo, siempre asumidas como prioridad. Para ello esgrimieron dos argumentos: a) que el 20% no se cumplía, y b) que fue planteado por sectores marxistas²³. En el primer caso, bien sabemos que no corresponde a la Constitución describir la realidad ni la voluntad de los gobiernos. Con ese criterio habría que concluir que si los derechos ciudadanos se incumplen, tampoco deberían consignarse en la Constitución. Obviamente, la reflexión debe ser al revés. Si deseamos un Estado de derecho, donde los gobiernos puedan adaptar sus políticas a las orientaciones de la Constitución, éstas deberán estar reforzadas con disposiciones operativas y programáticas, como esta reserva presupuestal, que precisen los mecanismos para su cumplimiento; y si querían hacerlo más realista, pudo rebajarse al 18% pero no más. Y el segundo argumento es falso, porque la propuesta fue de Javier Ortiz de Zevallos (MDP) y derivó de la experiencia presupuestal peruana: el gasto educativo en Perú, desde el segundo gobierno de Manuel Prado Ugarteche, con el cual colaboró Ortiz

23. Esta imputación fue efectuada por el constituyente Rafael Rey, miembro del Opus *De i*, entidad que -curiosamente- también suele reconocer la necesidad de dar prioridad a la educación como motor del cambio en la sociedad. La imputación de 'marxista' sobre esta reserva del 20%, que existe en otras Constituciones de América Latina, es insólita, pues está desprovista de contenido ideológico y resultaba, por el contrario, digna de encomio. Pero tal aseveración -he aquí lo grave- es falsa: la propuesta la hizo Javier Ortiz de Zevallos, miembro del Movimiento Democrático Pradista, a quien difícilmente podría tildarse de marxista.

de Zevallos, superó el 20% del presupuesto, proporción que se mantuvo durante casi dos décadas (1956-1979), salvo los años de 1956 (19.21%), 1963 (19.29%) y 1977 (19.41%), logrando superar el 28% del gasto presupuestal hasta en cinco oportunidades²⁴.

Igual balance debe hacerse con respecto a las supresiones en materia laboral. La Carta de 1979 consagró al trabajo como derecho y deber, obligó al Estado a promover el empleo y proteger a los ciudadanos contra el desempleo y subempleo, prohibió la discriminación laboral y el despido arbitrario, y garantizó lo siguiente: remuneración justa y asignación familiar, jornada de ocho horas, descanso semanal remunerado, beneficios y gratificaciones, protección a la madre trabajadora, estabilidad laboral, negociación colectiva, participación en la gestión y utilidad de la empresa, el *in dubio pro-operario*, pago preferente de beneficios al trabajador, derecho de sindicalización, garantías para líderes sindicales, organización de trabajadores no dependientes, derecho de huelga, estímulo estatal a la capacitación profesional y técnica, medidas de higiene y riesgos profesionales y cuidado de la salud e integridad física del trabajador, Banco de Trabajadores y que no se podía renunciar a los derechos laborales. Ni siquiera previo de modo expreso el seguro del desempleo, típico de las sociedades desarrolladas de Occidente. Varias de estas disposiciones, además, están reconocidas en pactos y convenios suscritos por el Estado peruano. Sinceramente, ¿qué preceptos se requería suprimir? Si se trataba de emprender una comprensible flexibilización (aludimos a una flexibilización racional) pudo efectuarse vía la legislación, con sólo interpretar o reorientar las estipulaciones constitucionales, sin menoscabo de los derechos laborales previamente consagrados. Pero estos recortes eran una necesidad para aplicar la concepción de 'modernización' imperante en el actual régimen.

3.3 La 'modernización' parcial: la conversión del ciudadano en cliente

Pese a que la 'modernización' y globalización de la economía peruana se usan como norte y como justificación para estas supre-

24. Correspondientes a los presupuestos de 1965 (28.77%), 1966 (30.08%), 1967 (28.54%), 1972 (29.07%) y 1973 (29.71%). Cfr. Portocarretero, Gonzalo y Patricia Oliart, *El Perú desde la escuela*, Lima: Instituto de Apoyo Agrario-IPA, 1989, pp. 234-236.

siones, se trataría de una 'modernización' engañosa, que reposa en la apelación parcial a la comunidad internacional. Desde otra perspectiva, si analizamos los criterios institucionales de 'modernización' y 'globalización', que exigen ciertas conductas coherentes y ciertos respetos mínimos a valores jurídicos y democráticos y a reglas comunes del derecho internacional, el aislamiento del régimen peruano se toma evidente.

En primer lugar, no debe olvidarse que los más influyentes organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial, propugnan la instauración de normas de transparencia y de rendición de cuentas de los gobernantes y mecanismos de mayor participación ciudadana, aspectos que estimulan la noción y conciencia de ciudadanía y su relación con lo público, aspectos -precisamente- en los cuales el actual régimen parece empecinado en no ceder posiciones. Tal es también el caso de la descentralización, propulsada por estos organismos como mecanismo para una mayor democratización y participación ciudadana, y una más eficiente decisión y redistribución del gasto público y social. Pero la tendencia, desde la disolución de los gobiernos regionales en abril de 1992, es exactamente la inversa. No es casual que un mes después del golpe, se crease el Ministerio de la Presidencia con su flamante Viceministerio de Desarrollo Regional. Esta entidad -que ha concentrado importantes porciones del presupuesto y de la cual dependen los CTAR's, vigentes también desde 1992- se ha demostrado antagónica -y excluyente- con un efectivo proceso descentralista, a pesar de la octava disposición transitoria de la Carta de 1993, que exigía tener autoridades regionales electorales "a más tardar en 1995". Muy por el contrario, desde 1995 se ha iniciado una embestida normativa contra las facultades y los recursos de los municipios provinciales, quebrando el importante consenso municipalista que se había forjado desde 1980 y que permitió no sólo la aprobación de muchas leyes de promoción municipal por la unanimidad de todas las fuerzas políticas, sino un importante nivel de coordinación y de respeto mutuo entre el gobierno central y los municipios. Como si se desease garantizar un esquema 'clientelista', evitando toda forma de intermediación y todo mecanismo paralelo de redistribución entre el gobierno central y el ciudadano.

También aquí es importante revisar el proyecto de sociedad que se ha propuesto desde esas fechas. Recogiendo una tendencia internacional, por ejemplo, la Constitución de 1979 había indicado que los preceptos “contenidos en los tratados relativos a derechos humanos, tienen jerarquía constitucional”, otorgándoles preferencia sobre la legislación nacional: “en caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalece el primero”. Luego, en sus disposiciones transitorias, ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (y la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana) y el Convenio 151 de la OIT sobre derecho de sindicación y condiciones de empleo en la administración pública. En principio, la Carta de 1993 arrasó estas normas, al suprimir el precepto que otorgaba jerarquía constitucional a los tratados relativos a derechos humanos y daba preferencia a los tratados sobre la legislación nacional, limitándose a señalar que forman parte del derecho interno, sin especificar qué norma privilegiar en caso de conflicto²⁵. Ahí se percibe la intención del Constituyente de 1993, de construir un proyecto político no concordante con las normas universales del Estado de derecho, base del diálogo y la globalización jurídica entre las naciones²⁶. Recuérdese también que la Comisión de Ju-

25. Aquí también se percibe un retroceso con la tendencia constitucional de América Latina. En Argentina, por ejemplo, la reforma de 1994 incorporó dos párrafos al inciso 22 del artículo 75° (sobre atribuciones del Congreso), que exigen al legislador cumplir con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros pactos y convenios, otorgándoles “jerarquía constitucional” y que deben, por tanto, “entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos”.

26. Sin embargo, cae en contradicción al indicar, en una Disposición Transitoria, que las normas de la Constitución relativas a los derechos y a las libertades “se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”, norma que parece reponer con una mano lo que suprimió con la otra. Esta disposición, por su imprecisión, resulta más amplia y extensiva que la de 1979, que era taxativa. Estaría incorporando, sin quererlo, por ejemplo, al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que no figuró expresamente en la ratificación constitucional realizada por los constituyentes de 1979.

ristas Internacionales (la denominada “Comisión Goldman”), encargada de revisar la idoneidad de la reorganización judicial y de las normas excepcionales aplicadas en Perú desde 1992, detectó varias disposiciones de la Constitución de 1993 que eran “manifiestamente contrarias en las obligaciones internacionales contenidas en los tratados de los cuales el Perú es parte”, tales como el artículo 140 que amplía la pena de muerte, o las referencias al fuero militar contenidas en los artículos 141 y 173²⁷.

Y es que la vinculación de Perú con la comunidad internacional no debe medirse sólo en términos financieros, máxime si ella no está integrada sólo por los órganos financieros y crediticios de carácter multilateral; también en ella se encuentra, por ejemplo, el Comité Interamericano de Derechos Humanos de la OEA, que vigila el cumplimiento por los Estados suscriptores de la Convención Americana de Derechos Humanos; el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, que determina el nivel de cumplimiento de los Estados suscriptores del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Incluso, por sus funciones, estas dos entidades se encuentran en mejor condición para arrojar indicadores con respecto a los niveles de ‘modernización’ del régimen peruano, desde una perspectiva de la concepción del Estado moderno como Estado social de derecho y de la subsecuente difusión de mayores niveles de ciudadanía entre los habitantes peruanos. Precisamente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU emitió hace un año un informe lapidario contra Perú por su sistemático incumplimiento del Protocolo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en especial, porque la normas de la Constitución de 1993 y la mayoría de disposiciones legislativas entradas en vigor desde el golpe de 1992 contradicen los preceptos mínimos del Protocolo que el Estado peruano se ha comprometido a hacer cumplir y, él mismo, a respetar. Entre las diversas amonestaciones recibidas por el Estado peruano -que no fueron pocas- en

27. Cfr. Instituto de Defensa Legal-IDL, *Sobre la administración de justicia en el Perú. Informe de la Comisión de Juristas Internacionales*, Lima: IDL, 1994, pp. 91-92.

mayo de 1997²⁸, después de presentar y sustentar su respectivo informe ante el Comité, están las siguientes:

1. Al Comité le preocupa que la Constitución de 1993 haya rebajado la importancia que los instrumentos internacionales de derechos humanos tenían en la Constitución de 1979. Y recomienda al gobierno que inicie el procedimiento de reforma para restablecer la alta jerarquía que tenían los derechos humanos en la Constitución de 1979.
2. En materia laboral, le preocupa que muchos trabajadores no ganen el salario mínimo establecido por ley y el no reconocimiento como trabajadores a los jóvenes entre 16 y 25 años. Recomienda cumplir la legislación en materia de salario mínimo, seguridad e higiene en el trabajo, remuneración igual para hombres y mujeres por trabajo igual, reconocimiento legal como trabajadores a los jóvenes entre 16 y 25 años y que el sistema privado de pensiones no perjudique las obligaciones contraídas por Perú respecto del sistema público de pensiones, salvaguardando los derechos adquiridos de los pensionistas.
3. También en materia laboral, le preocupa que un importante sector de la población esté excluido de toda protección social (sector informal), la ineficacia de la legislación laboral para proteger derechos sindicales (“se violan frecuentemente los derechos esenciales de los trabajadores”) y que la legislación de fondos de pensiones privados, poco controlados en su gestión, pueda constituir problema para los pensionistas.

28. Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Examen de los Informes presentados por los Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Conclusiones del Comité*, mimeo, Lima, Perú, 13 de mayo de 1997. Son 35 puntos, sustentados en nueve páginas. En el primer punto, el Comité lamenta que la “información escrita y oral presentada por el Estado Parte tenga un carácter esencialmente legalista y una preocupación notoria por mostrar los éxitos de la política social del Gobierno antes que entregarse a un ejercicio crítico de la situación que los derechos económicos, sociales y culturales tienen en Perú”. Debe destacarse la exitosa labor desplegada por la Mesa de Trabajo sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales organizada por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, en particular el trabajo orgánico de Eduardo Cáceres, Susana Villarán, Juan Alvarez Vita y Javier Mujica Petit, entre otros.

Asimismo, le preocupa el elevado número de niños trabajadores y de niños de la calle que hay en Perú, y “la insuficiencia de las medidas adoptadas por el Gobierno para combatir esos fenómenos”.

4. En materia educativa, le preocupan las disparidades entre el sistema escolar de las zonas urbanas y las zonas rurales, la elevada tasa de abandono de los estudios, la disminución de la calidad de la educación, las limitaciones al acceso efectivo a la educación, y los elevados niveles de analfabetismo, ausentismo y deserción escolar.
5. Finalmente, le preocupan los problemas de alimentación, salud, vivienda, educación y trabajo de las comunidades indígenas, y de discriminación y exclusión social que las mantienen en extremos niveles de aislamiento y de pobreza, así como la discriminación a la mujer en la educación y el empleo.

En resumen, este severo informe sobre Perú, elaborado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, redactado con una tonalidad crítica poco común a los informes del Comité, pone al desnudo la otra cara de la pregonada estrategia de ‘modernización’ que aplica el gobierno peruano desde 1992, y que derivó en una deliberada y sistemática disminución de los niveles de protección social y una reducción a las posibilidades reales de acceso a una ciudadanía efectiva. Y ello no resulta casual. La estrategia de ‘modernización’ de la economía, según se le ha concebido en Perú desde 1992, consistiría en elevar las leyes del libre mercado al rango de una cláusula sacrosanta, ubicada por encima de los derechos ciudadanos y de la propia Constitución, en un lugar inaccesible donde parece que también se ubican el imperativo político de la reelección presidencial y el control político de los ex poderes Legislativo y Judicial. Desde esa prioridad institucional, los niveles mínimos de protección social frente a las naturales disparidades del mercado -mecanismos de compensación propios de las economías de Occidente- son plenamente ignorados por las leyes peruanas, que fomentan la deserción del rol solidario del Estado y sólo parecen catalogar al ciudadano peruano como un potencial ‘cliente’, cuyos auténticos derechos serán sólo aquellos que adquiera como resultado de las leyes del propio mercado. Es decir, el habitante peruano, sólo si tiene

cierta economía propia, podrá acceder al disfrute de esos derechos básicos que le corresponden por su condición humana. De esta forma, el principio de la igualdad de oportunidades, propia del Estado moderno, resulta negado por la deificación del mercado, germen de mayores desigualdades aún, donde el mayor dinero siempre se multiplica y el menor dinero debe sacrificarse -como ofrenda del pobre en el altar del libre mercado- para ver si compra a plazos aquella condición humana que el Estado sistemáticamente le desconoce. Salvo el mercado, todo -incluyendo los derechos humanos- es ilusión. En ese contexto, el Estado indiferente del siglo XIX sólo puede perfilarse, a fines del siglo XX, como un Estado pasivo, como un Estado desertor.

Pero los pobres de Perú son hoy algo más que frustrados clientes del poderoso e inaccesible mercado, en virtud del impuesto general a las ventas, que en nuestro país tiene la cifra más alta del mundo (18%) y afecta a todos los productos. Ese impuesto no sólo no discrimina adecuadamente entre quienes tienen más o menos ingresos, sino que erosiona directamente el nivel adquisitivo de los sectores más pobres, bien fueran desempleados o subempleados, que deben destinar 18% de su bolsillo por cada consumo que realicen. Estamos refiriéndonos al pago del 18% adicional al precio de venta que el Estado succiona del bolsillo de todo ciudadano por cada compra o consumo, y no a un 5% u 8% como en otras economías, donde además suelen contemplarse pertinentes exoneraciones a los productos básicos. Puede estar sucediendo en Perú (en virtud de las exacciones derivadas del IGV y del Fonavi y de los pagos prioritarios del Estado en materia de deuda externa), que los sectores pobres y de la clase media baja entreguen más al Estado de lo que el Estado orienta para servicios directos de ellos, en materia de educación, salud, alimentación y calidad de vida. Es válido preguntarse si esos sectores más pobres son hoy contribuyentes indirectos que sufren los efectos renovados de la 'paradoja iockiana' del siglo XIX peruano; es decir, es válido preguntarse si a fines del siglo XX, en épocas del Estado Social, se repite la dramática situación de aquellos indígenas que eran jornaleros y trabajadores del campo y decisivos contribuyentes, aunque sus derechos efectivos estuviesen relegados al triste papel de ser nuevamente -como en el siglo pasado- los clientes electorales del hacendado de tumo.

Bibliografía

- Belaunde, Víctor Andrés, "El Perú antiguo y los modernos sociólogos y otros ensayos", en Belaunde, Víctor Andrés, *Obras completas*, tomo I, Lima: Comisión Nacional del Centenario, 1987.
- Cairo R., Ornar, *La economía social de mercado en el Perú*, Lima: CINSEYT/Fundación Konrad Adenauer, 1995.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Examen de los Informes presentados por los Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Conclusiones del Comité*, mimeo, Lima, Perú, 13 de mayo de 1997.
- De Soto, Hernando, *El otro sendero*, Lima: Instituto Libertad y Democracia, 1986.
- Flores Galindo, Alberto, *Buscando un inca*, Lima: Editorial Horizonte, 1988.
- Herzog, Román, "Democracia y Estado social", en Lachman, Werner y Hans Jürgen Rösner (edit.), *Seguridad social en la economía social de mercado*, Buenos Aires: CIEDLA/ Fundación Konrad Adenauer, 1995.
- Horstkotte, Hermann, *El Estado de derecho como principio fundamental de la Constitución*, 1993.
- Instituto de Defensa Legal-IDL, *Sobre la administración de justicia en el Perú. Informe de la Comisión de Juristas Internacionales*, Lima: IDL, 1994.
- Kapsoll, Wilfredo, *El pensamiento de la Asociación Pro-Indígena*, Debates Rurales 3, Cusco: Centro Las Casas, 1980.
- Navarro, Vicens, "El Estado de bienestar y sus efectos distributivos: parte del problema o parte de la solución", en *Revista Sistema*, No. 80-81, Madrid: noviembre de 1987.
- Planas, Pedro, *El Estado moderno. Apuntes para una nueva biografía del Estado social de derecho*, Lima: Deseo, 1993.
- Portocarrero, Gonzalo y Patricia Oliart, *El Perú desde la escuela*, Lima: Instituto de Apoyo Agrario-IPA, 1989.
- Rawls, John, *Teoría de la justicia*, México: Fondo de Cultura Económica, 1985.
- Revoredo, Alejandro, *Apuntes de historia política y financiera*, 1940.
- Staff, Use, "Introducción", en *Ley Fundamental para la República Federal de Alemania* (Versión en vigencia desde el 4 de noviembre de 1995), Bonn: Public Document-Gobierno Federal, 1997.

Conclusiones

Carlos Monge

Presentación

El texto que sigue es la relatoría del Taller “La Democracia, la Ciudadanía y la Autonomía de la Política: Tres Entradas para Repensar lo Político en el Perú”. Este Taller fue organizado en el marco de las actividades de la Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales y tuvo lugar en la sede institucional del Instituto de Estudios Peruanos, entre el 28 de abril y el 27 de mayo de 1998.

Un borrador de la relatoría fue presentado a una sesión final del Taller, beneficiándose de las críticas y aportes de los autores de las ponencias y de los asistentes en general. Por supuesto, los contenidos de esta versión final son de mi exclusiva responsabilidad.

I. Propósito y temas centrales

El propósito declarado del Taller fue “examinar la dimensión política de los cambios que han tenido lugar recientemente en el Perú, entendiendo a la dimensión de la política como esfera de análisis autónoma y como espacio de actividad clave para salir del entrapamiento existente”.

En realidad, como se desprende de las líneas arriba citadas, se planteó un doble objetivo: la autonomía de la política en el plano metodológico, por un lado. Y la autonomía de la política en el plano propiamente político, de la acción política como tal, por el otro.

En el plano metodológico, la idea fue afirmar el estatuto de la política como sujeto autónomo de estudio y no (se entiende) como dependiente de, o determinada por, la sociedad o la economía. Y al afirmar este estatuto, dar cuenta de algunas de las propuestas analíticas que se vienen trabajando. En este terreno, no hubo -no se trataba de eso- un acuerdo general sino la presentación de una gama de perspectivas metodológicas, que dan cuenta de la riqueza del debate actual y del potencial.

Se discutieron en el Taller diferentes apreciaciones sobre la autonomía de la política. Desde aquellas que la afirman en un plano analítico (los trabajos de Tanaka, de Bardález -con relación específica al tema de la ciudadanía- y de Guerra García, por ejemplo) hasta aquellas que la ubican como esencialmente dependientes de lo que ocurre en la economía (la propuesta de Tafur sobre las relaciones entre economía, mercado, ciudadanía y democracia, por ejemplo).

A su vez, entre los que apuestan por la autonomía de la política, se explicitaron algunos matices. Por ejemplo, Tanaka plantea una fuerte dependencia del proceso político nacional respecto de condiciones externas como la globalización. Por su parte, Guerra García enfatiza el proceso político nacional como creador de sus propias determinantes, sobre la base de continuidades sustentadas en el arraigamiento de cierta cultura política. En su propuesta, la globalización es parte del contexto, pero no el elemento determinante de la política interna. Desde otra perspectiva, para Bardález, la ciudadanía se resuelve en el terreno de la política con una dimensión de Estado.

En cuanto a las opciones metodológicas como tales, se pasaron revista a varias que se construyen sobre la base de la premisa de la autonomía de la política: la elección racional y el neoinstitucionalismo, tratados por Tanaka como alternativas útiles para la discusión sobre la política; así como el institucionalismo, en la base del análisis de Guerra García. Por el lado del debate sobre la ciudadanía, Bardález repasó las diferentes variantes de estudio de la ciudadanía, planteando la necesidad de una aproximación ecléctica que recoja elementos del republicanismo y del liberalismo, y afirmando la importancia de las instituciones en el proceso de construcción de la ciudadanía.

En el plano político, la idea predominante fue afirmar el estatuto de la política como el espacio privilegiado de acción para “salir del entrapamiento existente”, entendiendo por ‘entrapamiento existente’ la actual situación del país. Como veremos después con más detalle, desde valoraciones diferentes de lo que sería deseable en el terreno de la economía y aun desde ópticas diferentes sobre la autonomía de la política, hubo una efectiva confluencia en el Taller en torno a la centralidad de la política como espacio de acción.

Así, por ejemplo, Tafur plantea la actual conducción política como el riesgo mayor para la continuidad y profundización del proceso de reformas económicas. Zapata encuentra que la política es el escenario privilegiado para lograr precisamente lo contrario: una drástica modificación del enfoque macroeconómico vigente.

Se concluye que el Taller logró su propósito declarado, al llamar la atención en tomo a la centralidad de la política en el plano del análisis y de la acción. Asimismo, fue posible alcanzar un consenso mayoritario sobre esta centralidad, sin cerrar el espacio a la expresión de las diferencias que son inevitables cuando dicho consenso se trabaja desde una diversidad de posturas políticas y profesionales.

II. Definiciones que requieren más debate y algún acuerdo

Antes de pasar a dar cuenta de las diferentes entradas temáticas al Taller y los debates suscitados, me parece útil llamar la atención sobre la necesidad de ordenar el tratamiento de algunas categorías de análisis que se han usado de manera recurrente en el debate, pero sin claridad sobre qué significan ni sobre qué relaciones se establecen entre ellas.

2.1 Ciudadanía

En algunos de los textos, y en mucho de los debates que estos suscitaron, se asoció ciudadanía a democracia y al ejercicio de derechos. Y desde esa relación, se evaluó su existencia o su calidad en las actuales circunstancias del país.

Sin embargo, como fue aclarado en más de una oportunidad en el curso del Taller, más allá de la definición mínima que señala que ciudadanía es pertenencia a una comunidad política, no existe una relación a priori -sustantiva- entre ciudadanía, democracia y derechos. Por el contrario, la experiencia histórica europea nos dice que los constructores de ciudadanía fueron más bien regímenes autoritarios o no democráticos (el napoleónico francés, el prusiano alemán, el franquista español, los monárquicos nórdicos, etc.). Y la propia experiencia peruana asocia al régimen de Velas-

co Alvarado con el más importante proceso contemporáneo de construcción de ciudadanía, en el marco de un régimen más bien autoritario.

Desde esta perspectiva, un aporte central al debate fue el de Elsa Bardález, al historizar el concepto de ciudadanía y entenderlo como una construcción. En este enfoque, mantiene su vigencia la idea básica de la ciudadanía como pertenencia a una comunidad, entendiéndose que -en distintos momentos y circunstancias- esa pertenencia toma la forma de derechos y obligaciones específicas. Asimismo, que el contenido de estos derechos y obligaciones depende de las correlaciones y negociaciones de cada momento.

Aun en el marco de la definición mínima planteada (pertenencia a una comunidad política), los procesos simultáneos de globalización y de afirmación de identidades parciales erosionan la vigencia del Estado-Nación como comunidad política única de los ciudadanos, y nos plantean serias interrogante respecto de a cuál comunidad política nos remitimos para definir nuestra ciudadanía.

Por ejemplo, un poblador definido como 'indígena' puede ahora apelar a su grupo étnico como su comunidad política, y definir sus derechos y deberes con relación a esa comunidad política. Pero es también ciudadano del Estado-Nación en el que ese grupo indígena se ubica, salvo que cuestione esta pertenencia y se afirme como Estado-Nación independiente. Sin embargo, tiende a ser también ciudadano de una comunidad política internacional a la que remite la vigencia de su ciudadanía indígena, si ésta no es reconocida o es amenazada por el Estado-Nación. ¿Varias ciudadanía? ¿Una ciudadanía y varias comunidades de referencia?

2.2 Derechos

En el tema de los derechos, la confusión remite no sólo al tema de las relaciones entre ciudadanía y derechos como tales (tema que la propuesta de Elsa Bardález trata adecuadamente), sino al diferente estatuto de los derechos.

Parecen tratarse de manera casi simultánea, tres tipos de derechos:

- a) Los derechos humanos, que en la experiencia peruana reciente se trataron en términos de vigencia de derechos bási-

- eos a la vida y la libertad, amenazados en un escenario de guerra.
- b) Los derechos civiles y políticos, asociados en la moderna comprensión de la ciudadanía a un marco institucional democrático.
 - c) Los derechos económicos, sociales y culturales, que aparecen originalmente como demandas sociales y políticas que sectores pobres y medios plantean contra situaciones históricas específicas de exclusión, y que ahora se definen como extensión conceptual de los derechos humanos.

2.3 Sociedad civil

En varias de las ponencias y de los debates, aparece el tema de la sociedad civil como protagonista del proceso político local y nacional, como escenario de ejercicio de derechos, y como soporte de marcos institucionales de construcción de ciudadanía.

Sin embargo, al igual que en los casos anteriores, no queda claro qué se entiende por sociedad civil ni cuál es su relación con conceptos como derechos y ciudadanía.

El caso de las comunidades campesinas, y si son o no parte de la sociedad civil, ilustra la complejidad del tema. Normalmente, se entiende por sociedad civil al conjunto de instituciones que son parte de la sociedad y que existen con independencia del Estado. Y se entiende que la participación de los individuos en las organizaciones o instituciones de la sociedad civil es voluntaria y no afecta su individualidad.

Sin embargo, la comunidad es un ente corporativo al que se pertenece por nacimiento (adscripción) antes que por elección, en el que se afirman decisiones y comportamientos colectivos que a veces restringen los ámbitos de la acción de los individuos. La comunidad es también, en muchos casos, un ente que sustenta relaciones de clientela colectiva con el Estado, antes que afirmar relaciones individuales basadas en derechos y deberes. Y la comunidad campesina ha dependido y depende, en gran extremo (desde Toledo hasta al actualidad), de las políticas y las normas públicas para la definición de aspectos importantes de su propia existencia. Desde esta perspectiva, la comunidad campesina no parecería calificar como parte de la sociedad civil.

Pero, es igualmente cierto que la comunidad campesina es un marco institucional que se comporta -como parte de la sociedad civil- con autonomía respecto del Estado. Fue el caso, por ejemplo, del enfrentamiento entre las comunidades campesinas y el Estado en la lucha por la tierra.

La comunidad campesina es también el marco institucional concreto desde el cual cientos de miles peruanos construyen su ciudadanía en su definición mínima: se hacen parte de la comunidad política nacional. Desde esta perspectiva, la comunidad campesina sí sería parte de la sociedad civil.

Habría entonces que avanzar hacia lograr un nivel de consenso en tomo a una definición de sociedad civil que recoja elementos universales, al mismo tiempo que haga un lugar a la realidad de los procesos locales.

III. Los paneles (o las entradas al debate)

Las entradas al Taller fueron tres: la sociedad y el poder local; el sistema político y la reestructuración económica; la ciudadanía: ¿libertad, igualdad, diversidad?

Para estas entradas se buscaron, además, aproximaciones metodológicas y profesionales diferentes. Un antropólogo, una socióloga y un historiador en el primer caso; un politólogo, un periodista de formación en economía y psicología, un sociólogo, en el segundo. Una filósofo, un politólogo y un abogado, en el tercero. Hubo, pues, la intención declarada de un diálogo entre distintas entradas temáticas y diferentes disciplinas profesionales.

3.1 Sociedad y poder local

Las ponencias presentadas en este panel fueron tres: Alejandro Diez H., "Organizaciones de base y gobiernos locales rurales. Mundos de vida, ciudadanía y clientelismo"; María del Carmen Piazza, "Prácticas ciudadanas en espacios urbanos del Perú. Organizaciones sociales y gobiernos locales en los noventa"; y Antonio Zapata, "Las localidades y el asociacionismo en el Perú de los noventa". Una entrada rural y una urbana, seguidas de un intento de generalización sobre la sociedad y el poder local en Perú de los noventa.

De las ponencias presentadas y del debate que suscitaron, surgieron algunas ideas para desarrollar la discusión:

a) La importancia de los procesos políticos locales

La necesidad de prestar mayor atención a los procesos políticos locales se planteó en una doble dimensión metodológica y política.

i) Como postura metodológica

Un planteamiento central de Antonio Zapata fue que los procesos nacionales son determinados por los locales. De esta perspectiva se derivaron algunas ideas centrales para el debate. Por ejemplo, que en el largo plazo, los cambios en la cultura política popular se constituyen en determinantes de lo que es o no es posible en el nivel de régimen político. Así, la monarquía sería inaceptable hoy para la mayoría. O, también, que los procesos políticos nacionales resultan del impulso que viene de procesos locales; y no que los procesos nacionales impulsen procesos locales. Desde esta perspectiva, lo que finalmente ocurre como proceso nacional se entendería mejor desde el conocimiento de los procesos locales. De la misma manera, el conocimiento de los procesos locales haría mas efectiva la intervención privada o pública sobre los procesos nacionales.

ii) Como espacio privilegiado de la acción política popular

En el terreno más inmediatamente político, se plantea la idea de la centralidad de los espacios locales para el quehacer político democrático. Frente al 'entrampamiento existente' se desprende la idea de que los espacios locales son aquellos desde donde mejor se puede actuar en pro de la democracia, porque permiten construir una cultura democrática que se sostiene en la experiencia y participación inmediata de la población; porque la política 'nacional' ha perdido legitimidad ante la población y sólo la política local la mantiene en cierta medida; etc.

b) La naturaleza tentativa de las conclusiones

Las tres ponencias presentadas a este panel se alimentan de un conocimiento de primera o segunda mano de algunas experiencias concretas de organización de base, normalmente asociadas a actividades de promoción de desarrollo o incluidas en alguna experiencia de investigación.

Pero estos casos observados, que expresan el impulso a experiencias inspiradas por principios de democracia y participación, no necesariamente representan a la mayoría de las experiencias locales del país, ni son necesariamente indicativas de tendencias predominantes en la sociedad.

Entonces, se plantea la necesidad de ser cautelosos en lo que se refiere a las conclusiones a las que se llega sobre la base de los casos conocidos. Y, sobre todo, se plantea la necesidad de hacer más investigación sobre muestras representativas.

c) La ambigüedad como sino del comportamiento político popular

Las ponencias de Diez y Piazza plantearon la existencia de una doble articulación en lo popular: ciudadana 'hacia adentro' (al interior de las organizaciones, en las relaciones entre sus integrantes) y 'clientelista hacia fuera' (en las relaciones con el Estado). De esta doble articulación, de signo contradictorio, se desprende la noción de la ambigüedad como sino de la experiencia política popular.

Esa noción de ambigüedad se podría extender hacia adentro y hacia afuera de la experiencia local popular. Por un lado, incluso en las relaciones entre la sociedad y el Estado de manifiesta intención clientelista, existen fuertes componentes de construcción de ciudadanía. Sería el caso, por ejemplo, del impulso a organizaciones de mujeres por el Pronaa, que contiene procesos de construcción de ciudadanía en la medida en que da a las mujeres rurales -en muchos casos, por primera vez- la oportunidad de participar en debates y decisiones sobre aspectos públicos locales.

A la inversa, en procesos de organización y de ejercicio de la concertación al interior de lo popular, hay también muchas relaciones y comportamientos 'clientelistas'.

La idea de la ambigüedad remite también al tema de la continuidad y el cambio. Las tres ponencias hablan de procesos de cambio en el mediano y largo plazo, pero también de notables continuidades en medio del cambio. No parece posible, desde esta perspectiva, hablar de etapas que se suceden y cancelan, sino de procesos complejos en los que conviven contenidos de autoritarismo y de democracia. Como veremos después, existe acá una interesante similitud con el enfoque de Guerra García para el análisis macro del proceso político nacional.

d) El liderazgo medio de lo popular

Las tres ponencias plantean el tema del liderazgo de sectores medios al interior de lo popular: sectores con experiencia partidaria, de ONG's, de migración, etc. Es decir, el liderazgo no viene de lo más popular entre lo popular, sino de aquellos quienes -desde lo popular- han tenido la oportunidad de hacer una experiencia diferente y desarrollar algún tipo de motivación y de legitimidad para liderar experiencias locales.

e) La falta de información y análisis sobre las élites económicas locales en su relación con el poder

El trabajo de Zapata llamó la atención sobre la carencia de información y análisis sobre las elites económicas locales en sus relaciones con la política y el poder. Ciertamente, en los últimos años, se han desarrollado muchos estudios sobre dichas elites en su condición de empresarios pequeños o medianos. Pero no hay estudios similares en lo que se refiere a sus relaciones con el poder, su incursión en la política y temas afines.

Esta carencia tiene un doble impacto. Primero, dificulta ver el rol concreto de las elites económicas en la gestión local del poder. Segundo, dificulta (para lo local) el debate sobre la autonomía relativa de la política. La afirmación de la autonomía de la política se hace en oposición a puntos de vista deterministas, pero el debate al respecto reclama algún conocimiento de los grupos de poder económico y la calidad de su relación con la política, para desde ahí demostrar su capacidad de determinación o, en sentido contrario, la autonomía de la política.

Esta discusión sobre empresariado y poder político se ha dado, normalmente, sobre la base de estudios del comportamiento corporativo del empresariado 'nacional'. Pero la carencia de información y análisis sobre el sector en los espacios locales, hace poco menos que imposible este debate en ese terreno.

f) Sobre lo local, lo privado y lo público

Como ya se ha mencionado, en los trabajos de Diez y Piazza, el tema de lo local-privado y lo público se trata desde la calidad de las relaciones entre ambos (democrática o 'clientelista'). El tema aparece planteado, al menos, en otras dos dimensiones.

Primero, en los trabajos de Piazza y Zapata, resulta evidente que mucho de la experiencia organizativa de lo popular está determinada por los parámetros de la acción y la regulación pública. Es el caso de las relaciones entre municipios y programas sociales con la organización de mujeres de base, o de las comunidades campesinas y el Estado central.

Segundo, Zapata plantea la tesis que los procesos económicos se han desfasado de los políticos (hegemonía liberal en la economía, falta de hegemonía autoritaria en la política). Desde esta perspectiva, hay procesos políticos que funcionan -al menos en el tiempo- con autonomía relativa respecto de los económicos.

3.2 El sistema político y la reestructuración económica

Al igual que el anterior, este panel contó con tres ponencias: Martín Tanaka, "La economía política del ajuste y la reforma estructural en el Perú: el estado de la cuestión y la agenda pendiente"; Juan Carlos Tafur, "Libertades económicas y derechos ciudadanos"; y Gustavo Guerra García, "La dimensión política del ajuste económico en el Perú". Algunos temas centrales en este debate fueron los siguientes:

a) La autonomía de la política

En este terreno, central a los propósitos del Taller, las ponencias de Tanaka, Tafur y Guerra García estuvieron construidas sobre premisas bastante diferentes.

Tanaka asumió como un dado la autonomía de la política, para discutir dos opciones metodológicas para su estudio: el *rational cholee* (elección racional) y el neoinstitucionalismo.

El *rational cholee* es una propuesta metodológica que se deriva de estudios de la racionalidad del comportamiento de los individuos. Busca dar cuenta de las decisiones del individuo que enfrenta una multiplicidad de opciones, empatando con la noción del ciudadano entendido como un individuo libre que, sobre la base de información oportuna, toma decisiones en mercados económicos, sociales y políticos.

El neoinstitucionalismo busca desarrollar el estudio de las instituciones políticas como necesario para el desenvolvimiento de los individuos en tanto ciudadanos, y no sólo en tanto agentes económicos.

En su trabajo, Guerra García discutió de manera directa el tema de la autonomía de la política (distanciándose de la economía política clásica), afirmándola desde el estudio de las grandes continuidades que se viven en el sistema político peruano, pese a la importancia de los cambios ocurridos en la economía. De acuerdo con Guerra García, lo específico de la política se construye en los procesos nacionales y tiene que ver directamente con la construcción de culturas políticas y de estilos de relación de los actores, que no cambian muy fácilmente y que no dependen inmediatamente de los cambios en la economía.

En Perú, de acuerdo con esta perspectiva, el análisis en profundidad de la manera cómo se hace política (manejo del Estado central o relaciones cívico militares o presencia de elementos de discriminación racial en las relaciones sociales, por ejemplo) habla más de continuidades que de cambios.

Otra evidencia de lo mismo sería que, en el marco de modelos económicos similares, en toda América Latina se viven procesos políticos nacionales muy diferentes entre sí, que se explican no desde la economía sino desde las historias y culturas políticas de cada uno de los países en cuestión.

Por su parte, Tafur propuso una suerte de determinismo económico del proceso de la política, postura en la que el mercado inevitablemente genera democracia y ciudadanía. Aunque, en aparente contradicción con su propia postura metodológica, sustentó después que la viabilidad de la reforma económica tiene como barrera principal a la política de reelección del gobierno.

b) La magnitud del cambio y el peso de la globalización

Tanaka y Tafur tuvieron en común la idea de que en la economía y la política peruanas ha ocurrido un cambio de proporciones, 'de época'. Y sostuvieron ambos que en la dirección y magnitud de este cambio, la globalización es determinante.

Para Guerra Gracia, la idea de la autonomía de la política sirvió también para relativizar la magnitud del cambio y el peso de lo externo (la globalización). Desde esta perspectiva, dado el peso de los factores históricos internos, se viven grandes continuidades en medio de un inevitable acomodo a los factores externos. Al respecto, resulta interesante anotar la coincidencia entre el enfoque de Guerra García y el de Diez, Piazza y Zapata en el primer panel: la ambigüedad aparece como el sino de un proceso en el que conviven cambios y continuidades, en el que ciudadanía y clientelismo aparecen como parte de una misma experiencia.

c) Los tiempos en los procesos de cambio

Poniendo énfasis en los cambios que se viven en el nivel de régimen político, en los trabajos de Tanaka y Tafur, los cambios aparecieron como nítidamente marcados alrededor de hechos políticos clave. Como veremos después, esto también caracterizó a los trabajos de Planas y Ciurlizza en el tercer panel, en la medida en que se centraron en el análisis de cambios normativos con relación a la ciudadanía.

En contraste, en el trabajo de Guerra García, las fechas aparecieron como menos nítidas, o incluso como menos importantes, en la medida en que puso énfasis en continuidades y cambios en la calidad de las relaciones entre los actores. Y esta fue una nueva similitud con los trabajos de Diez, Piazza y Zapata.

3.3 La ciudadanía: ¿libertad, igualdad, diversidad?

Como en los anteriores, las ponencias presentadas en este panel fueron tres: Elsa Bardález, “La ciudadanía: ¿libertad, igualdad, diversidad?”; Javier Ciurlizza, “Elementos jurídicos e históricos para la construcción de un concepto de ciudadanía en el Perú”; y Pedro Planas, “La difícil integración de las ciudadanía en el Perú”.

El trabajo de Elsa Bardález pasó revista a una serie de temas antes mencionados (la ciudadanía como cuestión política, de Estado; la ciudadanía y los derechos como construcción histórica; etc.) y a diversos enfoques para el estudio de la ciudadanía, que van desde los comunitaristas hasta los liberales. Ubicándose en el terreno de posiciones eclécticas, planteó la utilidad de desarrollar un enfoque desde el republicanismo y el liberalismo, que pone el acento en la importancia de la participación y las instituciones en el proceso de construcción y de ejercicio de la ciudadanía.

Por su parte, el trabajo de Javier Ciurlizza se centró en la dimensión normativa de la ciudadanía, pasando revista al proceso histórico de cambios en las normas y a las distancias existentes entre las normas -que consagran la ciudadanía- y la realidad -en la que la ciudadanía se vacía de contenido.

Finalmente, el trabajo de Pedro Planas presentó una discusión conceptual sobre el tema de la ciudadanía -incluido el reclamo de construir marcos analíticos propios para evitar copiar los ‘nórdicos’. Por ejemplo, la dificultad de basarse en el discurso lockiano (que funda la ciudadanía en la tributación), cuando en Perú (desde el tributo indígena hasta el IGV), los que más aportan son los que menos ciudadanía tienen. Propuso también una revisión histórica -en mucho similar a la de Ciurlizza- sobre el proceso normativo y su distancia de una realidad, en la que el ejercicio de la ciudadanía es negado a cada vez más ciudadanos.

Estas presentaciones y los respectivos comentarios generaron debates sobre algunos temas:

a) Ciudadanía y derechos, universalismo y localismo

Particularmente en tomo a la ponencia de Elsa Bardález, aunque también con relación a los temas tratados por Planas (de-

finición propia de ciudadanía desde nuestra realidad) y Ciurlizza (carencia de condiciones mínimas para el ejercicio de la ciudadanía por parte de buena parte de los sectores populares), se planteó el tema de la relación entre ciudadanía y derechos, y de la construcción y vigencia de valores universales en contextos locales.

¿Cuál es finalmente la relación entre derechos y ciudadanía? ¿Hay derechos universales al mismo tiempo que se les afirma como construcción histórica? ¿Son los derechos económicos, sociales y culturales ahora consustanciales a la ciudadanía? O ¿son derechos secundarios? ¿Se reabre el espacio para el comunitarismo en el posmodernismo y la revaloración de 'lo indígena' como comunidad política al interior de otras comunidades políticas más amplias?

b) Normas, procesos sociales reales e imágenes

Los trabajos de Planas y Ciurlizza tuvieron como tema central: la distancia entre las normas y la realidad social, afirmándose una carencia de ciudadanía en un contexto de plena vigencia formal de la misma. Las razones: la no realización de derechos económicos, sociales y culturales; la falta de espacios institucionales para ejercer derechos; el ejercicio autoritario del poder; etc.

El debate sobre estos temas planteó, al menos, tres interrogantes:

- i) La relación entre procesos sociales y procesos normativos. En los trabajos de Planas y Ciurlizza, el enfoque que se utiliza, centrado en la evolución y el cambio de las normas respecto al asunto de la ciudadanía, deja pendiente la tarea de relacionar esos cambios con actores y procesos sociales concretos. Hacer ese puente ayudaría a entender mejor el porqué de los cambios, y la relación entre las normas y nuestra realidad política y social. Quizá esto ayude a superar la sensación, señalada por Planas, de que nuestras normas aparecen como copias de modelos extranjeros, sin asidero en nuestra realidad.
- ii) La actual distancia entre normas y realidad parece acrecentarse, en la medida de una comparación con un ideal abstracto de ciudadanía y de una sobrevaloración de la reali-

dad de los años setenta: hubo mucha ciudadanía y ahora se pierde, hubo mucha participación y ahora se restringe, hubo mucha sociedad civil y ahora se fragmenta, etc. Sin embargo, cabe preguntarse si efectivamente hubo antes tanta ciudadanía, tanta participación, tanta sociedad civil, etc.

- iii) La importancia de interrogarse por los procesos de construcción de ciudadanía que sí existen, que sí se viven, pese a todas las dificultades y todos los obstáculos. En esta perspectiva, se llamó la atención de combinar el análisis de las carencias con aquel de las experiencias positivas, de manera de construir una visión más adecuada de la complejidad de los procesos en curso.

4. **Conclusiones**

1. Se cumplieron los objetivos del Taller

Como se ya se ha señalado antes, el Taller logró sus objetivos en la medida en que los trabajos presentados y los debates sostenidos coincidieron en la riqueza de la “autonomía de la política”, como propuesta para el análisis y para la acción. Como también se ha señalado antes, es importante que se haya explorado esta perspectiva y logrado este consenso desde una diversidad de enfoques. Esta diversidad, al alimentar matices, enriquece y no empobrece la reflexión y el consenso alcanzados.

2. Se constata que existe una generación de investigadores jóvenes explorando nuevas perspectivas

La coordinación del Taller y la preparación de las ponencias centrales de cada tema fue encargada a investigadores jóvenes, que recién retoman al país luego de culminados sus estudios en universidades del extranjero. De la misma manera, las otras seis ponencias estuvieron a cargo de profesionales que están al inicio de sus carreras. La calidad de las ponencias y lo rico del debate que suscitaron, habla del potencial de esta nueva generación para el tratamiento de enfoques novedosos en el análisis de los procesos nacionales.

3. Es necesario lograr definiciones comunes sobre temas centrales que sienten las mínimas condiciones para el diálogo

Como se ha señalado antes, sería necesario llegar a consensos mínimos sobre qué se entiende por ciudadanía, sociedad civil o derechos, entre otras cosas. La revisión comparativa de las ponencias y el seguimiento de las discusiones del Taller hacen ver que, en muchos casos, el diálogo se hace difícil en la medida en que no se parte de los mismos supuestos al tratar estos temas.

4. Hay que fomentar mayor investigación como tal para alimentar la reflexión en curso

Buena parte de las reflexiones presentadas y debatidas en el Taller se sustentan en experiencias de promoción del desarrollo, periodismo político o función pública. Ciertamente, esto dice mucho de la potencialidad de las relaciones entre la investigación académica y otras actividades profesionales. Sin embargo, ello no obvia que se haya notado también la necesidad de mayor investigación como tal sobre estos temas, en el sentido del rigor del método y el basamento empírico que es consustancial a la investigación académica.

En este sentido, sería interesante explorar las posibilidades de llevar este debate, estas propuestas metodológicas, a otros espacios institucionales (especialmente las universidades), con el fin de promover el desarrollo de nuevas investigaciones (basadas en estos enfoques) sobre estos temas.

5. Habría que pensar en el impacto posible de esta reflexión sobre la acción política como tal

Mucho del debate y la acción política peruana contemporánea se sustenta en visiones más bien deterministas de la relación entre economía, sociedad y política. Sería interesante explorar las implicancias de la postura de la autonomía de la política como fundamento de la definición de programas, estrategias y tácticas políticas locales y nacionales.

Sobre los autores

Elsa Bardález

Licenciada y bachiller en Filosofía por la Pontificia Universidad Católica del Perú y candidata al Doctorado en Ciencias Políticas (MIT). Su trayectoria ha sido principalmente en la docencia, trabajando en universidades de Lima y de Estados Unidos; desde 1997 ha trabajado como consultora en el área de desarrollo. Actualmente trabaja en Rada Bamen como Coordinadora de Programas para América del Sur. Asimismo, es investigadora en el área de Sociología y Política del Instituto de Estudios Peruanos.

Javier Ciurlizza

Abogado de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Desde hace varios años trabaja en la Comisión Andina de Juristas, donde actualmente ocupa la Secretaría General.

Alejandro Diez

Doctor en Anthropologie Sociale et Ethnology por la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales-Paris, licenciado en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Autor de "*Comunes y haciendas. Procesos de comunalización en la siena de Piura*" (Cusco: Cipca-CBC, 1998), *Fiestas y cofradías. Asociaciones religiosas e integración social en la historia de la comunidad de Sechura* (Piura: Cipca, 1994), *Balsillas, pajenos y algodón. Procesos históricos en Piura y Tumbes* (en colaboración con Susana Aldana, Lima: Cipa-Tarea, 1994), *Pacaipampa: un distrito y una comunidad* (Piura: Cipca, 1992). Miembro directivo del Seminario Permanente de investigación agraria (SEPIA) y profesor de antropología de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Gustavo Guerra García

Master en Gestión Pública por la Universidad de Georgetown, Washington D.C., economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente es coordinador del Proyecto "Mejoramiento de la inversión pública" en el Ministerio de Economía y Finanzas,

Carlos Monge

Doctor en Historia Latinoamericana por la Universidad de Miami, antropólogo de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente es Experto en Desarrollo Rural y Medio Ambiente en la Misión Residente del Banco Mundial en el Perú.

María del Carmen Piazza

Socióloga de la Pontificia Universidad Católica del Perú, donde actualmente cursa los estudios de la Maestría en Gestión Social. Asimismo, es consultora con amplia experiencia tanto en investigación como en evaluación y seguimiento de proyectos de desarrollo. Su trabajo ha enfatizado en los campos de política social, desarrollo local y participación ciudadana, género e infancia, mediante consultorías para organismos internacionales, agencias de cooperación, organismos no gubernamentales e instituciones estatales. En colaboración con Inés García de Chu, es autora de *Sociedad y gobierno local: espacios de concertación y democracia*, Lima: Deseo, 1998.

Pedro Planas

Profesor de Derecho Constitucional de las universidades de Lima y Católica y de Instituciones Políticas en la Universidad de Ciencias Aplicadas. Colaborador del *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, presidente del Foro de Reforma Constitucional y autor de varias obras de su especialidad, como *La descentralización del Perú republicano*, *Regímenes políticos contemporáneos*, *Derecho parlamentario y Democracia y tradición constitucional en el Perú*.

Carlos Tafur

Egresado de la Facultad de Psicología y Filosofía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Periodista. Actualmente es Jefe de la sección de Economía del diario *Expreso* en Lima. Autor de numerosos artículos en las áreas de economía y política.

Martín Tanaka

Doctor en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), con sede académica en México D.F., Maestro en Ciencias Sociales

y Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente es investigador asociado al Instituto de Estudios Peruanos y profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Antonio Zapata

Doctor en Historia de América Latina por la Universidad de Columbia en Nueva York. Autor de *Sociedad y poder local: la comunidad de Villa El Salvador* (Lima: Deseo, 1996), *El joven Belaunde: historia de la revista El Arquitecto Peruano* (Lima: Minerva, 1994), "Chalet y material noble, las mentalidades sobre la vivienda en la Lima del siglo XX" (en Carlos Iván Degregori (ed.), *Tiempos de ira y amor*, Lima: Deseo, 1991). En colaboración con Carlos Reyna, *Crónica sobre el cólera en el Perú* (Lima: Deseo, 1991). Investigador asociado del Instituto de Estudios Peruano y profesor de la maestría en Historia en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.