



# ARGUMENTOS

Año 1 N° 1. Mayo, 2008

Publicación del Instituto de Estudios Peruanos

## **Coordinador**

Romeo Grompone

## **Asistentes de dirección**

Rodrigo Barrenechea  
Carlos De Los Ríos

## **Editora**

Mariel García

## **Diagramación**

Rossy Castro

## **Consejo editorial**

Carlos Iván Degregori  
Rodrigo Barrenechea  
Carlos De Los Ríos  
Mariel García  
Romeo Grompone  
María Isabel Remy  
Pablo Sandoval  
Martín Tanaka  
Francesca Uccelli  
Víctor Vich

## PRESENTACIÓN

Argumentos sale a la consideración de los lectores en una etapa crucial para el país. En otros períodos entendimos necesaria esta publicación del Instituto de Estudios Peruanos para defender las instituciones del Estado de Derecho, cuando el gobierno de Fujimori iba definiendo sus rasgos autoritarios. Años después, para seguir los temas de la consolidación democrática, en un contexto particular, el período electoral 2006. En el presente lo asociamos a las preocupaciones contenidas en nuestro proyecto institucional, que exponemos en esta misma página. Creemos que existe una preocupante ausencia de debate público, una irresponsable tendencia a no considerar las opiniones de los otros.

Argumentos saldrá con una frecuencia bimensual. Tendrá 4 secciones: Política y Sociedad, Economía y Desarrollo, Cultura y Sociedad y Críticas y Reseñas. Contaremos en todos los números con colegas que nos expliquen también coyunturas críticas internacionales, con un particular interés en lo que ocurre en los países andinos. Buscaremos contar con colaboradores que no sean de nuestra institución. Sus opiniones son decisivas para definir también las nuestras. Además, los artículos podrán ser opinados por sus lectores. Quisiéramos que nuestro aporte fuera serio y también cuestionador tanto de falsas seguridades como de rutinas de pensamiento que no pongan en cuestión, alguna vez, los supuestos de donde parten.

## En este número...

**POLÍTICA Y SOCIEDAD:** Romeo Grompone, LA ATRIBUIDA LUCIDEZ DE GARCIA Y LOS SOSPECHOSOS COMUNES Pág. 2 / Rodrigo Barrenechea, INTERPRETANDO EL DESCENSO EN LA APROBACIÓN PRESIDENCIAL Pág. 6 / María Isabel Remy, Y SE VIENEN LAS REVOCATORIAS Pág. 12 / Francesca Uccelli, DE ESPALDAS AL MAGISTERIO: ¿EL PERÚ AVANZA? Pág. 17 / Roberto Laserna, BOLIVIA: "YO CAMBIO TU CAMBIO", Pág. 21.

**ECONOMÍA Y DESARROLLO:** David Rivera, EL SURGIMIENTO DE LA INFLACIÓN, LOS NUEVOS ESCENARIOS Y LAS NECESARIAS INNOVACIONES EN POLÍTICAS, Pág. 25 / Carlos de los Ríos, ¿DE QUÉ CRECIMIENTO HABLAMOS? LA PERSISTENTE POBREZA RURAL Pág. 29.

**CULTURA Y SOCIEDAD:** Mariel García Llorens, LA CONSTRUCCIÓN DE LA REALIDAD SEGÚN ALAN GARCÍA, Pág. 34 / Antonio Zapata Velasco LA DISPUTA POR EL ESPACIO EN EL PERÚ, Pág. 38 / Víctor Vich, JUAN DIEGO FLÓREZ, CASADO, Pág. 41.

**CRÍTICA Y RESEÑA:** Pablo Sandoval, LA VIGENCIA DE LA POLÍTICA, NUEVAS MIRADAS, NUEVAS INTERPRETACIONES, Pág. 43 / RAMÓN PAJUELO, REINVENTANDO COMUNIDADES IMAGINADAS. MOVIMIENTOS INDÍGENAS, NACIÓN Y PROCESOS SOCIOPOLÍTICOS EN LOS PAÍSES CENTRO ANDINOS. Reseña por RGG. Pág. 46.

*IEP Instituto de Estudios Peruanos*

Horacio Urteaga 694 - Jesús María • **Teléfonos:** 431-6603 / 332-6194 / 424-4856 / 431-3167 / 331-3632 / 423-8948  
**Fax:** 332-6173 • **E-mail:** postmaster@iep.org.pe

# LA ATRIBUIDA LUCIDEZ DE GARCÍA Y LOS SOSPECHOSOS COMUNES

Por Romeo Grompone

El político mexicano Silva Herzog recordaba a Pascal cuando éste señalaba que el error no es lo contrario a la verdad sino el olvido de la verdad contraria pensando en los principios de una práctica política democrática. La primera interpretación de esta frase que acude a nosotros se refiere a lo provisorio de nuestras afirmaciones y seguridades, así como la importancia de reconocer la racionalidad de los otros, especialmente de aquellos que son nuestros adversarios.

... el error no es lo contrario a la verdad sino el olvido de la verdad contraria pensando en los principios de una práctica política democrática.

Cabe, sin embargo, ir bastante más allá de lo que sería la afirmación de valores pluralistas, bienintencionados, no se trata solo de buenos principios. Ni siquiera principalmente de ello. Tiene que ver también con el realismo político. La eficacia requiere en quien ejerce el poder de la capacidad de desdoblarse y verse actuando a sí mismo. Debe saber al menos que sus ideas circulan entre otras ideas y lo que considera sus prioridades dejan a otras de lado. A los que les toca la conducción política les corresponde asumir que con frecuencia determinadas medidas ocasionarán rechazos y protestas, y deben poder preverlas, saber responderlas, no aislarse. Ese espacio para los argumentos de los otros no hace que el gobernante tenga por ello que actuar con un talante dubitativo. Tampoco que todos sus actos se encuentren sometidos a consulta. Establece apenas una relación flexible con los propios márgenes de su autoridad.

No hay salida posible respecto a este condicionamiento, si se lo quiere ver así, cuando de lo que se trata es tanto de afirmar la gobernabilidad democrática como ya en un plano más directo si se quiere evitar que los resultados de las encuestas no lo tomen por asalto y a veces, de atenernos a las manifestaciones de García, considerarlas una ofensa. Un gobierno legitimado requiere aceptación social se



compartan o no la mayoría de sus decisiones. Y por un elemental principio de cálculo, intervenir con la precaución que lo que haga no tenga efectos distintos a los esperados.

## Las rutinas y lo excepcional

Esta capacidad de distanciarse de su propio discurso que poco tiene que ver con la inseguridad, permite examinar correlaciones de fuerza, medir pasos, anticipar tanto como se pueda diversos escenarios, ganar voluntades con la ventaja que otorga el ejercicio del poder, pretender que se está asumiendo la voluntad de los intereses de la mayoría o lo que resulta indispensable hacer, no importa que tanto se esté convencido de ello sino que resulte creíble a los demás. En este ejercicio se toma en cuenta lo que hace la oposición y se busca que sus objeciones pierdan peso. Quien ejerce el poder se encuentra atento a las señales que vienen de la política y la sociedad, ingresa en el juego de anticipaciones y de respuestas que forman parte de la rutina de la gestión de un gobierno.

Es posible por supuesto utilizar otros criterios de los aquí expuestos. Afirmar un el liderazgo suponiendo que se está en una situación de excepción. Ello justifica tanto dejar en suspenso normas jurídicas como este interminable juego de espacios ganados y otros en peligro que construye la vida política en tiempos de quehaceres cotidianos y no de alarma. Ocurre, sin embargo, que esta apelación cargada de dramatismo se justifica o al menos encuentra asidero en tiempos de conflictos extremos o de severas crisis económicas.

De poco sirve este recurso cuando el tema principal de la agenda es conciliar crecimiento con redistribución.

Es cierto, quizás Alan García necesitaba para lo que son sus objetivos del presente que los grupos de poder principales confiaran en él, que lo consideraran uno de los suyos o al menos una de las personas de su confianza si asiste a un club de acceso restringido en la que hay invisibles barreras para nuevos ingresos. La tarea ya ha sido cumplida. Por reiteradas pierden sentido las protestas de lealtad. Esta idea de tiempos excepcionales y de oportunidades abiertas que tan enfáticamente proclama podría perder ese tono fundacional, impositivo, impaciente, pedagógico y denostador con el que el Presidente se expresa cuando, si imagináramos por un momento que todavía estamos ante la gestión de Toledo, en lo fundamental nos encontraríamos ante el mismo modelo de desarrollo y con parecidos indicadores económicos.

#### ¿Quién de nosotros? Sobre incompetentes y arcaicos

Alan García ha decidido desarrollar una inflexible política de economía de mercado. Dejemos de lado si con ello ha incumplido su oferta electoral. En todo caso imaginamos que el Presidente debe recordar que estamos ante un debate que lleva más de quince años en América Latina, que también forma parte de la indesligable experiencia política en su anterior gobierno, que si se quiere asegurar en consecuencia mínimos de estabilidad debe reconocer que la oposición se va a organizar cuestionando esta orientación. No hay sorpresas entonces, no tiene por qué haberlas.

Sin embargo, el discurso y algunas prácticas son de tierra arrasada, de descalificación y desprecio a la oposición ya no política que no llega a plasmarse, sino la social. Y a veces ni siquiera la oposición, sino aquellos que quedan fuera de juego en la sociedad que se aspira a construir. Entre los relegados se encuentran: las comunidades indígenas, los campesinos de la sierra, los pescadores artesanales, entre otros, y son sospechosos, los dirigentes sociales, las autoridades locales, los defensores del medio ambiente, algunos sacerdotes, los seguidores confesos o solapados de ideas comunistas, de prédicas antinacionales, de oscuras conspiraciones financiadas desde el exterior, sujetos a juicios por solícitos procuradores del Estado, denostados por enfáticos pronunciamientos presidenciales o de algunos ministros, rechazados por medios de comunicación - cada vez menos formadores de opinión, si nos atenemos al efecto de sus campañas-.

#### Jugando a la polarización, huyendo de los mediadores

Nos encontramos frente a una polarización buscada antes que a una polarización encontrada. El gobierno se ha vuelto una suerte de agitador social, para usar palabras en las que el Presidente se mueve con soltura. Es cierto, no es tarea del ejecutivo ayudar a que se construya una oposición política, no existen los reyes o los presidentes filántropos y acaso mejor que así sea. Lo que importa sí es establecer mediaciones con la sociedad y encontrar interlocutores válidos para no toparse con situaciones en donde no se atisba una salida. Junto con los beneficiados por el crecimiento económico están aquellos que han redefinido sus expectativas o quienes se sienten postergados. Ellos se van a expresar, ya veremos un poco más adelante de qué manera.

... una regla no siempre entendida, ni siquiera por presuntos expertos en temas de política, es que se afronta más riesgos cuando corresponde encarar conflictos expresados en una protesta con demandas difusas y dirigentes que afirman provisionalmente su liderazgo que si nos encontramos con reivindicaciones articuladas y direcciones reconocidas e institucionalizadas.

Es cierto que estamos ante una sociedad civil desorganizada, dispersa, con organizaciones poco comunicadas entre sí. La iniciativa entonces podría estar abierta para el ejecutivo, quien acaso entienda que el campo se encuentra finalmente despejado. Sin embargo, una regla no siempre entendida, ni siquiera por presuntos expertos en temas de política, es que se afronta más riesgos cuando corresponde encarar conflictos expresados en una protesta con demandas difusas y dirigentes que afirman provisionalmente su liderazgo que si nos encontramos con reivindicaciones articuladas y direcciones reconocidas e institucionalizadas.

En el primer caso, la alternativa de quienes protestan es por lo general la continua fuga hacia adelante, la radicalización, la calle y la carretera bloqueada como uno de los escenarios privilegiados, y la resistencia a negociar, ya que ello pondría en cuestión el frágil sustento del poder de quien se puso al frente del movimiento. En el segundo escenario, importa a las direcciones constituidas, hasta por razones de conveniencia personal, si queremos dejar de lado las buenas intenciones, llegar a acuerdos con las autoridades, sin por ello prescindir de marcar distancias con el gobierno y sacar créditos políticos si ello se encuentra a su alcance. García, Del Castillo, Chang, entre otros, empujan a unificar estos diversos estilos de oposición y hasta promover a los más intransigentes, quitándole asidero a aquellos que se manejan haciendo reclamos, llevando adelante en ocasiones el conflicto y la movilización para finalmente intentar establecer compromisos entre quienes hasta entonces se mostraban como actores en pugna.

#### **El descrédito a las autoridades locales**

Algunos conflictos recientes muestran este estilo de hacer política en la que se establece una línea de frontera: nosotros el gobierno, frente a ellos, los que se oponen a las políticas impulsadas por el ejecutivo. Ocurrió con la discusión de las diferentes leyes de patrimonio cultural, la 29164, la 29167, la 292002. El tema merecía un debate por traer consigo políticas de largo plazo y en buena medida irreversibles y considerando además la cantidad de actores afectados. Puede invocarse con elementos de juicio razonables que todavía conviene preservar la intervención del Estado en la medida que no existen, como en otros países, Planes de Uso Turístico y Planes Maestros como instrumentos de gestión, la necesidad de defender una concepción de desarrollo humano sostenible en lo que la población participe activamente en el proceso no solo por razones de equidad sino también de eficacia y la inconveniencia del predominio de grupos oligopólicos privados.

En la línea opuesta, tiene sentido argumentar que el otorgamiento de concesiones en que la inversión privada resuelve de modo flexible y creativo el acondicionamiento de lugares, los hace más atractivos, facilita la afluencia de turistas sin que ello vaya en detrimento de una vigilancia del Estado que sancione a aquellos que no cumplan con las reglas establecidas. Las disposiciones afectaban en particular

en Cusco, como ha sido señalado por varias comentaristas, intereses de pequeñas empresas que podían considerarse postergadas, ponía en estado de alerta a provincias empobrecidas del departamento que entendían que se necesitaba otro tipo de cambios y otro estilo de distribución de los ingresos recaudados y afectaba también a una identidad cultural muy enraizada que podía encontrarse ante una amenaza imaginada o real.

Hubo movilizaciones de protesta, primero con el apoyo del presidente regional y la alcaldesa provincial, luego solo defendidos por la llamada Asamblea Regional que reunía un conjunto de organizaciones sociales, acusaciones del primer ministro al presidente regional de usar un “doble discurso” cuando un elemental sentido del manejo adecuado del conflicto obligaba a que éste fijara su propia posición y evitara desbordes sociales para lo que resultaba impostergable no perder contactos con la población. Lo significativo es que desde el gobierno se le fue quitando espacio a la intermediación de las autoridades locales junto con amenazas que si los cusqueños seguían en esa actitud no se realizarían allí reuniones de la APEC. Los condenados en los pronunciamientos presidenciales y de modo expreso no eran solo los que discrepaban con él sino aquellos que permanecían en silencio. Autoridades regionales y frentes de defensa iban tomando posiciones diversas. El gobierno al final consiguió hacerlas coincidir y acaso no solamente por errores de estrategia de los opositores.

#### **Ambientalistas, presidentes regionales, sacerdotes, comunidades, alcaldes, tantos al margen de la ley**

En cada conflicto que examinaremos a continuación, podemos encontrar ese mismo afán de promover la unidad de los opositores y desestimar a quienes planteaban el diálogo. La designación de nuevos docentes privilegiando a quien se encontraba en el tercio superior consiguió que coincidieran en el rechazo a este criterio los más connotados expertos en el tema, el SUTEP, los presidentes regionales y hasta la Defensoría del Pueblo. La mediación otra vez intentada por los presidentes regionales fue considerada como sometimiento a un “chantaje” de los gremios junto a nuevas acusaciones de no acatar la legalidad vigente. La insistente actitud del gobierno no se permite una tregua. Las discrepancias se las hace ingresar en el campo del delito. Quisiera que esta afirmación fuera una conclusión exagerada de quien

escribe estas líneas. Surge, en cambio, de una circunspecta consideración de lo que señalan, con reiteraciones que no dejan asomo para la duda, el Presidente y los ministros.

La mediación otra vez intentada por los presidentes regionales fue considerada como sometimiento a un “chantaje” de los gremios junto a nuevas acusaciones de no acatar la legalidad vigente. La insistente actitud del gobierno no se permite una tregua. Las discrepancias se las hace ingresar en el campo del delito.

En el paro agrario de febrero de este año que tuvo un desenlace represivo en el que murieron campesinos, las demandas eran las que tradicionalmente han solicitado por años los gremios del sector, política de precios, protesta contra la baja de aranceles de exportaciones agropecuarias, resistencia a supuestas prácticas monopólicas en la comercialización por parte de algunas industrias lácteas, problemas suscitados por el aumento de precios de los fertilizantes sintéticos, entre otras y un nuevo punto en la agenda sencillo de prever como la exigencia que el gobierno tomara iniciativas destinadas a facilitar la reconversión agraria de las unidades afectados por el TLC. La Junta Nacional de Usuarios de Riego y Conveagro mostraron desde el inicio su disposición a entablar conversaciones. Sin embargo, otra vez el gobierno manifestó su rechazo, otra vez incentivó el desborde social.

Se abren otros temas en los que se expresan parecidas estrategias de la autoridad. La decisión de la minera Majaz de iniciar explotaciones a tajo abierto fue cuestionada por los distritos afectados, Ayabaca, Carmen de la Frontera y Pacaipampa, quienes decidieron realizar una consulta popular para comprobar si estos pueblos estaban de acuerdo con el proyecto. Lo que resultara de ese escrutinio no iba a ser vinculante. Era sí importante marcar la opinión de quienes se sentían afectados en sus propiedades y su ambiente. Finalmente las protestas son indistinguibles unas de otras, es una transgresión bloquear una carretera y se mueven por fuera de la ley también quienes llaman a los ciudadanos a votar, sospechando

el primer ministro que para hacer viable este pronunciamiento los alcaldes destinaron sin tener competencia para ello fondos municipales. Y los adversarios ya no son solo los sacerdotes de la zona sino la Conferencia Episcopal Peruana quien se manifiesta preocupada por los problemas del desarrollo social y ambiental. Y hasta la misma Defensoría del Pueblo que se orienta en la misma línea ¿El Estado contra el Estado?

La llamada Ley de la Selva No. 840 puede responder a una legítima preocupación del gobierno de evitar la deforestación y crear una alternativa en la producción poniendo en venta tierras eriazas sin cubierta boscosa o con capacidad de mayor uso forestal. Otra vez hay que marcar a fuego a los enemigos, presidentes regionales, federaciones de indígenas, ambientalistas quienes señalaron que previamente se tiene que hacer un adecuado catastro, que faltan normas que cautelen la seguridad ambiental, que existe el riesgo que se provoque desplazamientos obligados de pueblos amazónicos, que se tienda al monocultivo con erosión de suelos tergiversando los propósitos enunciados. En un tema tan crucial no existen signos de disposición para el debate por parte del ejecutivo.

También, corresponde reconocer la emergencia de situaciones que escaparon del control de las comunidades. La explotación de Pluspetrol contamina el río Corrientes, los pueblos achuar ocuparon lotes de lotes, pasaron de demandas ambientales a salariales y de puestos de trabajo, llegaron a acuerdos con autoridades y empresarios que estos últimos cumplieron solo parcialmente pero los grupos que se consideraban afectados desataron enfrentamientos que llevaron a la muerte de un suboficial de la policía.

### **Temores, incertidumbres, amenazas**

El discurso presidencial proclama estar pensando en el largo plazo, divulga su pensamiento, trata de sistematizarlo, quiere en apariencia cerrarle el paso a consideraciones de corto vuelo. Y sin embargo, la mayoría se encuentra asediada por la incertidumbre y el temor. Allí van a desembocar al final las preocupaciones más absorbentes.

El gobernante, suponemos, quisiéramos creer, que es consciente de su aislamiento. Las élites que lo apoyan están alcanzando niveles históricos de ganancia, quizás en esta tarea tengan que emplear lo mejor de su imaginación y sus energías. Proclaman entonces

El diálogo se encuentra desacreditado desde las alturas del poder. Por ahora -y nos resistimos a pensar en el largo plazo, acaso por falta de rigurosidad analítica, acaso por algunos presentimientos-, solo encontramos un creciente ambiente de autoritarismo y violencia. Todavía sin embargo hay tiempo para revertir por lo menos en parte este proceso.

despegues definitivos pero no pueden dejar de percibir que sus convicciones, sus múltiples pronunciamientos, su notoria sobreexposición no

tienen efectos sino entre quienes se encuentran en sus filas y emprenden entonces recorridos circulares, celebraciones en restringidos círculos de confianza. Los ciudadanos que tienen algún reclamo que formular o una propuesta o interpretación diferente a la del gobierno sienten que no van a ser tomados en cuenta. Quizás esta comprobación sea lo de menos. Si han alcanzado alguna relevancia política o social van a ser desacreditados y con vehemencia por el ejecutivo y parte de la prensa.

El diálogo se encuentra desacreditado desde las alturas del poder. Por ahora -y nos resistimos a pensar en el largo plazo, acaso por falta de rigurosidad analítica, acaso por algunos presentimientos-, solo encontramos un creciente ambiente de autoritarismo y violencia. Todavía sin embargo hay tiempo para revertir por lo menos en parte este proceso. ■■■

## INTERPRETANDO EL DESCENSO EN LA APROBACIÓN PRESIDENCIAL

Por Rodrigo Barrenechea

En el mes de abril, la consultora mexicana “Consulta Mitofsky” ([www.consulta.com.mx/](http://www.consulta.com.mx/)) publicó los resultados de distintas encuestas aplicadas en todos los países del continente americano, en los que se aprecia que el Perú se encuentra entre los tres con más baja aprobación presidencial del continente. La sistemática caída en las encuestas de García en los más de veinte meses que lleva en la presidencia, si bien no tan drástica ni dramática, recuerda el vértigo de la caída sin fin en que se convirtió la curva de aprobación del presidente Toledo.

El objetivo de este artículo es tratar de explicar las probables razones de esta caída. Para ello, lo compararemos con sus antecesores, Toledo y Fujimori (durante su segundo gobierno), analizando desde las encuestas sus primeros veintidós meses de gestión.<sup>1</sup> En



el caso particular de García se han ensayado algunas interpretaciones, entre las que destacan dos. Una de ellas señala que el descenso en la aprobación presidencial es, en lo fundamental, expresión del apoyo “real” recibido en las elecciones del 2006 en primera vuelta. Otra, a la que se recurre con mayor frecuencia, atribuye a la percepción ciudadana que el titular del ejecutivo promueve un modelo que logra en esta coyuntura un apreciable crecimiento económico, pero no distribuye adecuadamente los beneficios obtenidos entre la población. Vale la pena poner a prueba estos supuestos así como proponer otro

1. Si bien podrían hacerse cuestionamientos a la veracidad de los datos de aprobación en el caso del gobierno de Fujimori, por los rasgos controlistas que lo definieron ya desde esa época, estimamos que la encuestadora más seria de entonces nos ofrece la confianza suficiente para hacer esta comparación.

principio de interpretación, centrado más bien en la estrategia del gobierno emprendida hasta hoy, en su pretensión de ganar apoyo social.

Para tener una base homogénea de comparación, utilizaremos encuestas realizadas por IPSOS-APOYO en la provincia de Lima. Si bien las nacionales muestran un panorama ciertamente diferente al limeño, y menos favorable para García, nos restringimos a la provincia capital en tanto las encuestas nacionales se han hecho frecuentes sólo en años recientes, y no ofrecen la posibilidad de comparar entre gobiernos, como es nuestro propósito.

**Las probables consecuencias de un bajo apoyo electoral**

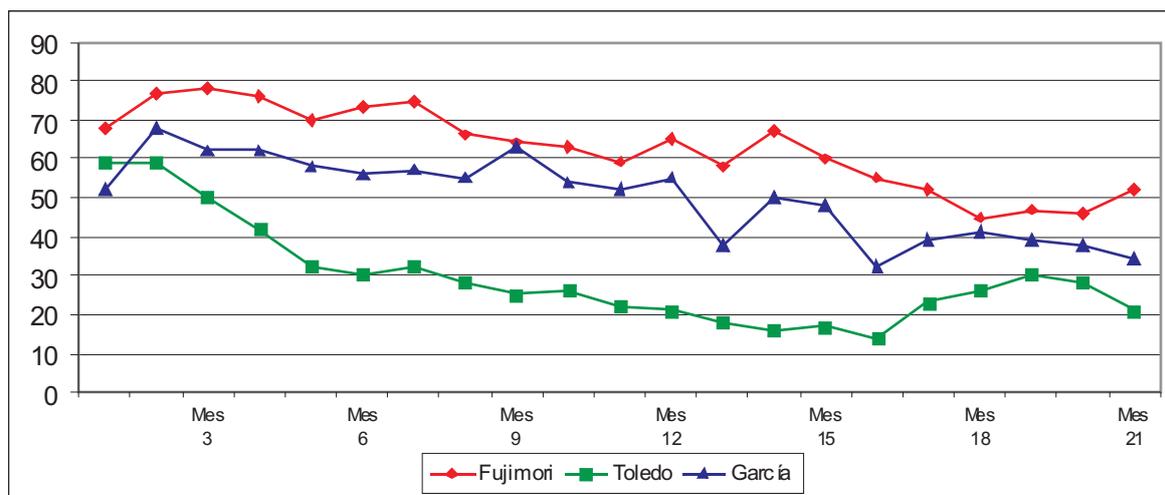
Comencemos entonces por el argumento del apoyo “real” recibido en primera vuelta, y para ello, comparemos la tendencia en la aprobación recibida por García, con la vigente en los casos de Toledo y Fujimori. Los tres presidentes, inician sus gestiones con excelentes niveles de aprobación, llegando incluso a elevar su popularidad más allá de su base electoral. Sin embargo, como tendencia general, todos decrecen en este lapso. Pese a que es posible señalar este patrón relativamente común, Fujimori se mantiene bastante por encima de sus pares, y llegado el mes veintiuno, se

alza casi veinte puntos por encima de García y más de treinta por sobre Toledo.

¿A qué se debe esta diferencia? Una explicación desde el campo institucional sostendría que el mayor apoyo recibido por Fujimori resulta comprensible, una vez que se tiene presente que su respaldo electoral fue mucho mayor al de sus pares al elegirse en primera vuelta, mientras que sus sucesores pasaron por el angustioso pasaje de la segunda vuelta y la necesidad de ganar “votos prestados” por otros candidatos o electores. En la medida que avanzan los gobiernos y por tanto se enfrentan a un probable desgaste, los votantes no convencidos, los de última hora y todos aquellos que votaron “en contra del otro candidato”, muestran rápidamente su rechazo al presidente ante sus primeros errores o signos de debilidad. En este orden de consideraciones, el apoyo con el que aún cuenta García provendría del sector más cercano al partido, aquel que le ofreció su respaldo en primera vuelta de forma convencida. Sin embargo, este argumento, que explica el problema desde las dificultades que plantea un mecanismo constitucional como el balotaje para mantener adhesiones en el tiempo, no parece dar cuenta totalmente del sentido de esta tendencia. Después de todo, la elección ofrece una legitimidad inicial que bien podría crecer en el ejercicio de gobierno. ¿Qué sucede entonces con la popularidad de García?

Gráfico 1

Aprobación comparada de Fujimori II, Toledo y García II en sus primeros veintiún meses de gobierno



Fuente: Informe de Opinión 1995-1997; 2001-2003; 2006-Marzo 2008. IPSOS-APOYO

**Otra vez las relaciones entre economía y política: crecimiento y redistribución**

La explicación más convencional y extendida para explicar la caída del presidente, de uso común entre periodistas y algunos académicos, señala que el continuo descenso en su aprobación se debe a la persistencia de un modelo económico que no redistribuye la riqueza adecuadamente o que simplemente no se propone hacerlo. Este crecimiento no alcanzaría a los más pobres o, en la hipótesis más optimista, no se encontraría acorde con sus expectativas. Se trataría entonces de un problema de percepciones de los ciudadanos, consecuencia del modelo mismo para algunos intérpretes, y para otros de la incapacidad de la población para valorar adecuadamente los cambios positivos experimentados hasta el momento y los probables escenarios futuros. En todo caso, la explicación remitiría a un "tema de fondo", el manejo de la economía, que por definición va más allá de coyunturas específicas y de acciones del gobierno en el corto plazo.

Esta hipótesis, si bien resulta tentadora, parece tener un límite. Para mostrarlo, tomemos en cuenta la evaluación que hacen los limeños de su propia situación económica durante los primeros veintidós meses de gobierno de estos tres presidentes, y si existe

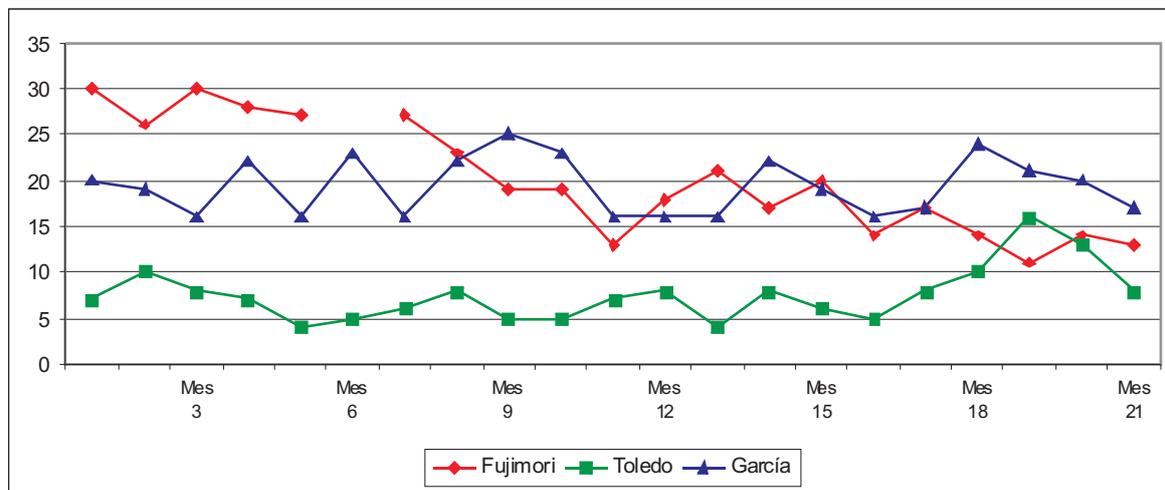
correspondencia entre estas respuestas y las que observamos en niveles de aprobación.

Por supuesto, el establecimiento de una relación estadísticamente comprobable entre ambas variables requeriría un análisis de correlaciones en mayor profundidad, disponiendo además de los datos originales de las encuestas, y no sólo de sus resultados. Sin embargo, esta observación gruesa nos alcanza para la intención exploratoria de este artículo.

Ante la pregunta en las encuestas por la situación económica familiar del encuestado con relación a la de un año atrás, aquellos que consideran que esta ha mejorado se encuentran en mayor proporción durante el gobierno de García que durante los de Fujimori y Toledo.

El actual presidente tiene una aprobación en descenso en momentos en que comparativamente, las familias perciben una mejoría en su situación económica familiar en relación a lo que ocurría durante los gobiernos de Toledo y Fujimori.

**Gráfico 2**  
**Porcentaje de respuestas en la alternativa "mejor" ante la pregunta por la situación económica familiar con relación a un año atrás**



Fuente: Informe de Opinión 1995-1997; 2001-2003; 2006-Marzo 2008. IPSOS-APOYO

Si existiera entonces una correspondencia, que resulta razonable suponer, entre la aprobación presidencial y lo que se percibe como situación económica familiar, la aprobación al gobierno de García debiera ser la más alta de las tres. El actual presidente tiene una aprobación en descenso en momentos en que comparativamente, las familias perciben una mejoría en su situación económica familiar en relación a lo que ocurría durante los gobiernos de Toledo y Fujimori. La hipótesis del modelo económico y sus consecuencias como fuente de descontento, debe entonces relativizarse.

**El apoyo diferenciado ¿la explicación está en la sociedad?**

Si el reducido apoyo en primera vuelta y la percepción de una situación económica negativa no parecen ser suficientes razones para dar cuenta de la tendencia en las encuestas relativas al desempeño del presidente García, ¿Qué interpretación corresponde hacer entonces? ¿La comparación con otros presidentes ofrece alguna clave? ¿Puede hacerse una lectura que vaya más allá de las coyunturas específicas de cada mes y de cada gobierno?

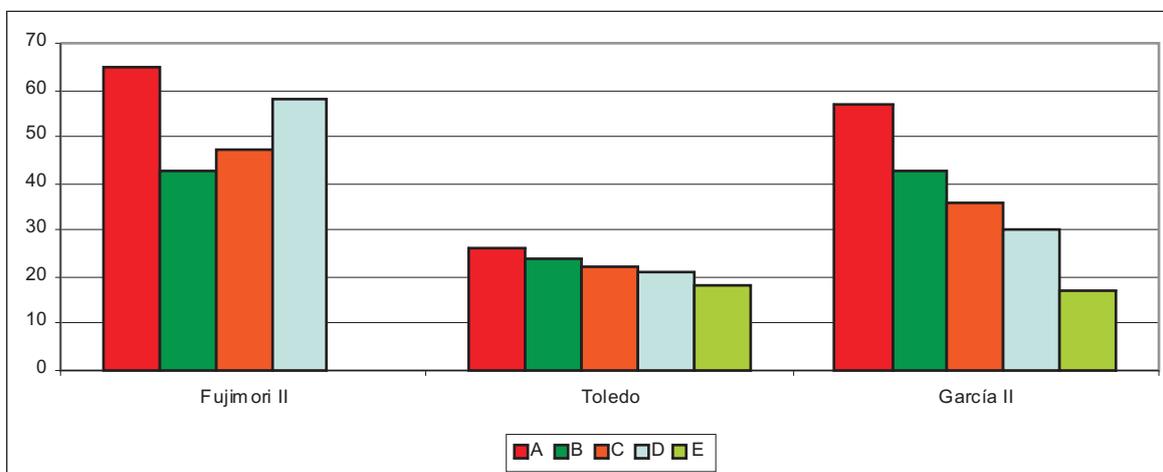
Proponemos una última mirada comparativa, esta vez observando un momento específico en el tiempo: el mes veintiuno de gobierno en los tres casos, marzo de 1997, del 2003 y del 2008. Atendamos ahora a la

distribución de la aprobación presidencial según nivel socioeconómico, que creemos nos ofrece mayores elementos para una interpretación adecuada de los datos.

Quienes alcanzan a disfrutar los beneficios del actual crecimiento económico son aquellos que en comparación al resto mostrarían una aprobación mayor a García, mientras que aquellos que se encuentran en condición de pobreza, al margen de estos beneficios, mostrarían su rechazo a través de la desaprobación.

Las diferencias entre los presidentes en este aspecto son notorias. En el caso de García la distribución de la aprobación presidencial es muy clara en su tendencia y diferenciación. A medida que descendemos de estrato socioeconómico, esta decrece notoriamente. Podría pensarse que la posición ocupada en el orden económico vigente es el factor fundamental para comprender la orientación de los encuestados hacia la figura presidencial. Quienes alcanzan a disfrutar los beneficios del actual crecimiento económico son

*Gráfico 2*  
**Aprobación en el mes 21 de gobierno: Fujimori II, Toledo y García II**



Fuente: Informe de Opinión 1995-1997; 2001-2003; 2006-Marzo 2008. IPSOS-APOYO. En el caso de Fujimori no aparece graficado el sector "E", en tanto este no existía como estrato diferenciado en las encuestas de opinión de esos años.

aquellos que en comparación al resto mostrarían una aprobación mayor a García, mientras que aquellos que se encuentran en condición de pobreza, al margen de estos beneficios, mostrarían su rechazo a través de la desaprobación. Podría interpretarse incluso que estos datos refuerzan la hipótesis del modelo económico.

En efecto, a partir de estos datos, esta explicación podría extenderse aún al caso de Toledo, quien muestra una tendencia similar a la de García, aunque sin saltos tan bruscos entre un sector y otro. Sin embargo, no ocurre lo mismo con Fujimori. Lo que pudiera parecer una anomalía nos ofrece la pista para otra interpretación posible. Fujimori muestra una estructura muy particular de aprobación, con dos picos en lugar de uno, ambos en los extremos de la escala. El sector "A" como el "D" son su principal fortaleza (recordemos que en el período 1995 y 1997 no se desagregaba entre sectores para incluir al que luego se consideraría el "sector E"). Este resultado no parece congruente con la hipótesis del modelo económico, que al mantenerse como variable constante entre todos los gobiernos, debiera tener efectos similares para todos ¿Cómo puede explicarse esta excepción y que relación tiene con la aprobación de García?

### Las estrategias de relación entre gobierno y sociedad

Conviene entonces aventurarnos en otra hipótesis. Creemos que, más allá del desempeño concreto de la economía, existen problemas en la estrategia asumida por el gobierno para vincularse con la población y por tanto para legitimarse frente a esta, especialmente con los más pobres. Entendemos que a diferencia de lo que sucedió en el caso de su antecesor, Toledo y García desarrollaron un discurso excluyente, y en última instancia polarizador.

Una importante característica del gobierno de Fujimori, fue su continua apelación a los grupos más desfavorecidos, sostenida en una práctica y un discurso integrador. A ellos se les reivindicaba material y simbólicamente, por un lado con un sistema de clientelas directamente controlado a través del Ministerio de la Presidencia, y por otro con una prédica que llamaba a la identificación de la población con la figura presidencial, quien se presentaba como un benefactor que cumplía sus promesas. Las cosas podían no estar del todo bien, pero el presidente estaba "del lado de los pobres". El presidente no tuvo nunca en su horizonte discursivo la necesidad de justificar

ante la población la pertinencia del nuevo modelo económico instaurado. Lejos de intentar unificar sus políticas económicas y su discurso, supo hábilmente separarlos.

Por el contrario, durante el gobierno de Toledo se desarrolló un discurso legitimador del rumbo económico emprendido, que intentaba justificar y otorgar sentido a las desigualdades, entendiendo que las brechas extremas eran parte de una primera etapa que se iba a superar. Este discurso tomó forma en el sentido común bajo la ya conocida figura del "chorreo". La idea central de este, era que en la medida que la economía se dinamizara y permitiera la acumulación creciente de riqueza en los sectores más acaudalados de la sociedad, esta riqueza iría poco a poco descendiendo hacia los estratos medios y bajos, a través de los nexos económicos que unen a unos y otros. Este discurso ubicaba a los pobres en una situación de "temporal exclusión", de la que saldrían en un futuro indeterminado si guardaban la suficiente paciencia.

En nuestra opinión, la respuesta a la decreciente aprobación de García puede encontrarse en buena medida en una suerte de radicalización de este discurso, en un contexto de ausencia de oposición política. El actual gobierno y en especial la retórica del presidente expresan una vocación polarizadora que no exhibieron ni Toledo ni Fujimori.

García parece preocupado, por un lado, de convencer a los sectores medios y altos de que ya no es el mismo de su primer gobierno. Por otro, de intentar convencer a las bases apristas de que el APRA no se ha "derechizado". Considerando el bajo nivel de aprobación del presidente, cuyas características hemos analizado en este artículo, cabe preguntarse si estos son los interlocutores a los que el presidente debiera dirigirse, y si ha escogido bien su mensaje.

No pretendo profundizar en este discurso, puesto que en este mismo número de Argumentos ya es analizado en el artículo de Mariel García. El presidente ha publicado varias columnas en el diario El Comercio dirigiéndose a un público reducido, proveniente del sector medio y medio alto. En todo caso, parece que quisiera apelar a los empresarios, descalificar a un conjunto de actores sociales, y cuestionar con vehemencia a un sobredimensionado sector de izquierda. Ha escrito, además, un libro (La Revolución Constructiva del Aprismo) dedicado a un sector aún más reducido, intentando establecer un nexo entre su actual política económica y el pensamiento de Haya de la Torre. García parece preocupado, por un lado, de convencer a los sectores medios y altos de que ya no es el mismo de su primer gobierno. Por otro, de intentar convencer a las bases apristas de que el APRA no se ha “derechizado”. Considerando el bajo nivel de aprobación del presidente, cuyas características hemos analizado en este artículo, cabe preguntarse si estos son los interlocutores a los que el presidente debiera dirigirse, y si ha escogido bien su mensaje. En este, los pobres o bien no aparecen, o lo hacen en forma de amenaza. La alianza del gobierno con los grupos de élite más poderosos económicamente, beneficiarios de la continuación del modelo propuesto, parece ser el tema central para el presidente, al tiempo que descuida o incluso ataca a los sectores más vulnerables, ciertamente mayoritarios.

... si bien puede resultar políticamente incorrecto señalar la virtud de Fujimori en su manejo de la opinión pública, nos es útil para mostrar que los altos y bajos de la aprobación presidencial dependen también de la estrategia emprendida por los gobiernos en su relación con la sociedad, y de quiénes son reconocidos como los interlocutores más importantes en ella.

Como vemos, no es posible entender la caída en la aprobación de García derivándola directamente de instituciones políticas como la segunda vuelta electoral, y su influencia en lograr un provisorio respaldo inicial de electores, no necesariamente comprometidos con sus propuestas. Tampoco las situaciones políticas pueden explicarse únicamente por el examen de la coyuntura económica, aún en este caso en la que intuitivamente se puede asociarlas. En este sentido, si bien puede resultar políticamente incorrecto señalar la virtud de Fujimori en su manejo de la opinión pública, nos es útil para mostrar que los altos y bajos de la aprobación presidencial dependen también de la estrategia emprendida por los gobiernos en su relación con la sociedad, y de quiénes son reconocidos como los interlocutores más importantes en ella.

Han pasado ya más de año y medio del segundo gobierno de García, y nos acercamos rápidamente a julio, mes del tradicional mensaje a la nación del presidente ¿Qué mensaje enviará García y a quiénes irá dirigido? ■■■

## Y SE VIENEN LAS REVOCATORIAS

Por **María Isabel Remy**

Este año toca nuevamente convocar consultas a la población para la revocatoria de las autoridades regionales y locales.

La revocatoria es un mecanismo de participación poco apreciado por analistas y autoridades. No hace mucho escuchamos declaraciones del Presidente de la República sugiriendo que este año de “cumbres” no debiera convocarse a consultas revocatorias: al igual que las calles en mal estado, parece que podrían dar una mala imagen a nuestros visitantes. Acogiendo esta singular preocupación se han expuesto en medios de comunicación otras propuestas: que las consultas revocatorias debieran realizarse recién a mitad de mandato de la autoridad; que debieran precisarse más las “causales” y hasta se ha sugerido que el Jurado Nacional de Elecciones califique la validez de las mismas. A los alcaldes, regidores, presidentes regionales y consejeros regionales (las autoridades sujetas a revocatoria de mandato) este procedimiento que busca la consulta ciudadana le resulta incómodo. Incluso entre entusiastas defensores de la participación ciudadana, la revocatoria no goza de tantas simpatías como los presupuestos participativos, los planes estratégicos concertados o los Consejos de Coordinación Local.

Y sin embargo, el derecho de revocatoria, que se inicia en nuestro marco legal con la constitución de 1993 y es definido en la ley 26300 de participación y control ciudadano, es un derecho ampliamente utilizado y ejercido por los ciudadanos peruanos. Es más, del conjunto de derechos definidos en esa ley, es prácticamente el único que se ejerce.

Y sin embargo, el derecho de revocatoria, que se inicia en nuestro marco legal con la constitución de 1993 y es definido en la ley 26300 de participación y control ciudadano, es un derecho ampliamente utilizado y ejercido por los ciudadanos peruanos.



### Mucha bulla y pocas nueces

El mecanismo de revocatoria de mandato funciona de la siguiente manera:

- Los ciudadanos de una circunscripción electoral pueden solicitar al JNE la realización de una consulta para la revocatoria de sus autoridades locales o regionales, pero deben hacerlo sólo en el 2º ó el 3º año de mandato (no hay revocatoria en el primero y último año del ejercicio de la gestión de una autoridad) y sólo pueden recurrir a ello una vez a lo largo del mandato de una autoridad. Cuando se cumple el primer año, la ONPE pone a la venta unos kit de revocatoria para que los promotores recojan las firmas.
- Una solicitud de revocatoria debe ir respaldada por las firmas de un número de ciudadanos no menor al 25% del padrón electoral de la circunscripción, hasta un máximo de 400,000 firmas. La solicitud debe explicitar las razones o causales de la
- Una vez confirmadas las firmas, el JNE convoca la consulta. Si el resultado es favorable y las autoridades son revocadas, el JNE convocará elecciones complementarias si resulta revocado más de un tercio del consejo local o regional; si son menos, se llama a los candidatos de las listas que no ingresaron en las elecciones a llenar los cargos de los revocados.

Desde el 1º de enero de este año en que se cumplió un año de las elecciones municipales y regionales, la ONPE ha puesto a la venta los kits de revocatoria. La respuesta de los ciudadanos ha sido impresionante: en 2004 la ONPE vendió 729 Kits antes de que se convocara el proceso de revocatoria. Este año 2008, al 31 de marzo y sin haberse aún convocado el proceso, se han vendido 1,324 kits de revocatoria.

Esa cantidad de promotores de consultas revocatorias no equivale a la cantidad de lugares o de circunscripciones de gobierno donde se están levantando firmas; en varios lugares hay dos, tres y hasta cuatro promotores diferentes que han comprado kits de revocatoria y están levantando firmas. Hay algunas razones para ello: una es la “descoordinación de los descontentos”, es decir, varios grupos de ciudadanos que no se conocen o no quieren coordinar entre sí, están recabando firmas para revocar a una misma autoridad; otra es la diversidad de revocables, es decir, unos pueden buscar firmas para revocar solo al alcalde, y otros al alcalde y un regidor... Hay aún una tercera razón de repetición de lugares y es “la venganza”: si se están recogiendo firmas para revocar a un alcalde y unos regidores, estos promueven la

recolección de firmas para revocar al grupo de regidores opositores. En todo caso, estos 1,324 kits están siendo utilizados para recoger firmas en 841 localidades: (ver gráfico 1)

Esto quiere decir que, en este momento, se están recabando firmas para solicitar la revocatoria de autoridades en el 45% de gobiernos regionales o locales. Es enorme.

¿Cuánto de esta movilización de recursos (compra de kits, reproducción de planillones, búsqueda de firmas, etc.) termina efectivamente en la realización de consultas revocatorias? En realidad, muy poco. Observemos el siguiente gráfico sobre el proceso de revocatorias 2004: (ver gráfico 2)

Gráfico 1

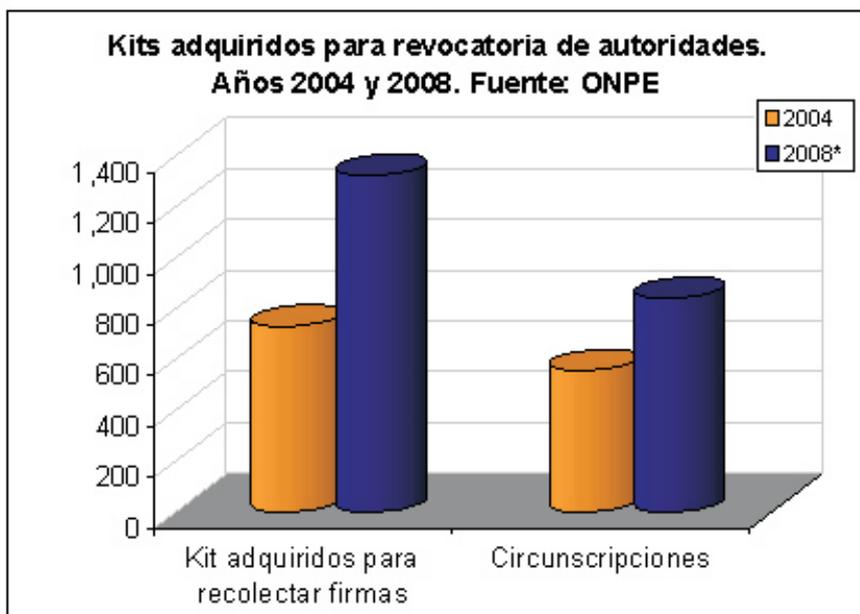
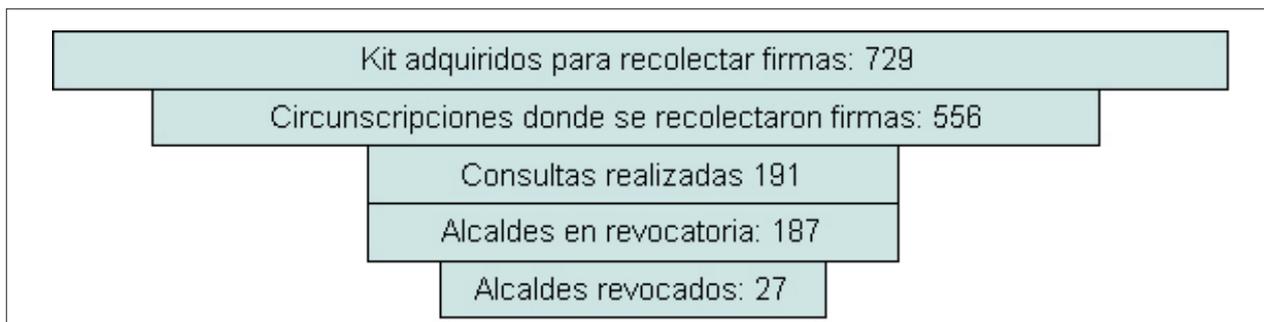


Gráfico 2



Fuente: ONPE, elaboración propia.

Entre la primera línea del gráfico, la compra de kits para revocar autoridades y la última línea, el resultado final, la reducción es enorme. Sólo el 4% de las iniciativas que se iniciaron, terminaron ese año 2004 en la revocatoria efectiva de la autoridad.

**Idas y vueltas en la definición de “mayoría”**

La primera reducción (entre kit vendidos y unidades de gobierno cuestionadas) ya la analizamos; la segunda reducción es más interesante: cuántas iniciativas logran el número mínimo de firmas para que sea convocada una consulta.

Por eso, aunque los kits se adquieran tanto en circunscripciones grandes (incluyendo regiones completas) como en pequeñas, las consultas mayoritariamente terminan realizándose en las pequeñas.

En 2004, sólo en el 34% de circunscripciones donde se recabaron firmas, estas fueron suficientes y el 66% fracasó en el intento. Este fracaso tiene varias explicaciones; algunas son políticas (la iniciativa de un grupo opositor de revocar al alcalde o al presidente regional no es respaldada por los ciudadanos), pero otras son, digamos, de diseño del mecanismo de revocatoria: conseguir firmas del 25% de electores es relativamente simple en circunscripciones pequeñas en tanto que es extraordinariamente complejo (y

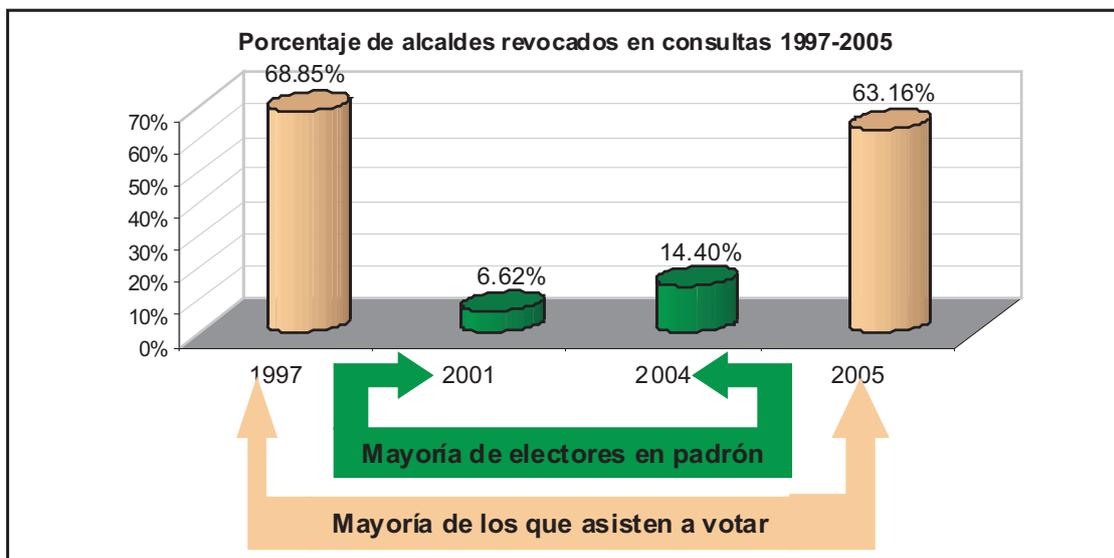
costoso) en circunscripciones de población muy numerosa, donde incluso ciudadanos descontentos con la autoridad local, ni se enteran que se están recolectando firmas, o dónde pueden ir a firmar o desplazarse para ello. Por eso, aunque los kits se adquieran tanto en circunscripciones grandes (incluyendo regiones completas) como en pequeñas, las consultas mayoritariamente terminan realizándose en las pequeñas.

Finalmente, analicemos las últimas líneas del gráfico: cuántas autoridades terminan revocadas. No son muchas, pero este dato tampoco es solo expresivo de la voluntad política; en el resultado influye la forma cómo se interpreta “la mayoría” que se pronuncia a favor de una revocatoria. En la consulta de 1997 se consideró que una autoridad se revocaba si votaban a favor de la convocatoria la mitad más uno de los electores que asistieron al sufragio. En las consultas de 2001 y 2004 rigió una interpretación diferente: debía alcanzarse un número equivalente a la mitad más uno de los electores registrados en el padrón. En las dos consultas realizadas en 2005 fue aún diferente de todas las anteriores aunque cercana a la de 1997: se consideraba mayoría a la mitad más uno de los votos válidamente emitidos siempre y cuando hubieran asistido a votar por lo menos el 50% de los electores del padrón electoral.

El cuadro y gráfico a continuación resultan muy elocuentes en relación al “éxito” o “fracaso” del último tramo de las iniciativas de revocatoria: depende en mucho de la ley que rige la interpretación del voto, es decir, la que define cuál es la base de cálculo a la cual se aplica “la mitad más uno”.

Año	Nº de Circunscripciones	Interpretación de “mayoría”: mitad más uno de los...	% alcaldes revocados	% regidores revocados
1997	61	que asisten a votar	68.85 %	72.09 %
2001	173	registrados en el padrón	6.62 %	5.84 %
2004	188		14.40 %	15.40 %
2005	21	votos válidamente emitidos	63.16 %	55.41 %

Nota: Los procesos de revocatoria de 2005 fueron complementarios a los de 2004, es decir, ambos sobre las autoridades electas en 2002.  
Fuente: ONPE



Como se observa, con el criterio más exigente, terminan revocándose entre el 7 y el 14% de las autoridades en consulta; con otro, el más complaciente con los promotores, se llegan a revocar más del 60% de las autoridades en consulta.

Este año 2008, proyectando lo que sucedió en 2004 y de mantenerse el criterio de interpretación de la mayoría de 2005, podríamos tener alrededor de 180 alcaldes revocados.

### Las revocatorias en una democracia sin partidos

Tenemos entonces que más ciudadanos toman iniciativas de revocatoria y la legislación interpreta el resultado de manera menos exigente, aunque mantiene exigencias muy altas en las fases iniciales.

Qué resulta con todo ello. Lo primero a resaltar es que el derecho de revocatoria se ejerce -de esta manera masiva- en las condiciones difíciles de una democracia no ordenada por un sistema de partidos políticos. Efectivamente, como ha sido reiteradamente señalado, las elecciones municipales y regionales no terminan en resultados claros y contundentes, en la medida en que un alto número de organizaciones disputa y dispersa el voto. Un caso (hasta cierto punto extremo), ilustra esto: en la provincia de San Román (Puno) compitieron en las últimas elecciones municipales 21 listas; la lista ganadora obtuvo el 12% de los votos (la siguiente 11% y la tercera 9%) Hasta ahora hay 3 grupos en la provincia recogiendo firmas para solicitar su revocatoria.<sup>1</sup>

En este sentido, las revocatorias estarían siendo una respuesta institucional a la débil legitimidad de los alcaldes que se origina en un sistema electoral desordenado por la crisis del sistema de partidos políticos.

Así, en condiciones en que el sistema electoral produce resultados aleatorios, quien termina reordenando la política, o intentando hacerlo, son los ciudadanos con su respaldo o rechazo a una iniciativa de revocatoria. En este sentido, las revocatorias estarían siendo una respuesta institucional a la débil legitimidad de los alcaldes que se origina en un sistema electoral desordenado por la crisis del sistema de partidos políticos. Constituyen una suerte de “segunda vuelta”, una segunda oportunidad para que un alcalde y su consejo ganen legitimidad o sean reemplazados. Por ello, la apertura de un proceso no es indicador de que el alcalde sea malo o corrupto o practique nepotismo; en realidad, no importan las razones invocadas (y es perfectamente inútil pedir que se invoquen razones); es un proceso político, se juzga

1. En las elecciones 2006 compitieron 11,163 listas para 1,636 municipalidades distritales (un promedio de 6.8 listas por distrito) y 1,654 listas por 195 municipalidades provinciales (un promedio de 8.48 listas por provincia).

si el alcalde ha logrado, en un año de gobierno ganarse a su población o si sus estrategias de gobierno no convencen. En cierto modo, las revocatorias serían una salida no conflictiva a situaciones de cuestionamiento de alcaldes, particularmente los que ganaron elecciones con bajos niveles de votación. Contrariamente a lo que suele pensarse, el derecho de revocatoria colaboraría con la estabilidad democrática, en un contexto de crisis de sistemas de representación, al dar salida institucional a los conflictos de legitimidad de gobierno.<sup>2</sup>

Por ello, más que considerarlas un estorbo o un elemento que afea nuestro paisaje democrático, habría que analizar cómo fortalecer el mecanismo. Probablemente lo que habría que hacer es abrir más la puerta de entrada, pero cerrar un poco la de salida

Por ello, más que considerarlas un estorbo o un elemento que afea nuestro paisaje democrático, habría que analizar cómo fortalecer el mecanismo. Probablemente lo que habría que hacer es abrir más la puerta de entrada, pero cerrar un poco la de salida; es decir, facilitar la realización de consultas en circunscripciones más grandes bajando la exigencia de número de firmas para solicitarlos, pero elevar la exigencia de votos para que el resultado de la consulta sea efectivo.

Respecto de lo primero, el derecho de solicitar que se realice una consulta revocatoria, al mantener el mismo porcentaje de firmas en circunscripciones grandes (de decenas de miles de ciudadanos) y pequeñas (de unos pocos miles), queda diferencialmente restringido pues crecen las dificultades de las circunscripciones más grandes. Conseguir el 25% de firmas de un distrito de más de 400,000 electores o de una región de más de

700,000 es una tarea muy superior a conseguir el 25% de firmas de un distrito pequeño con 300 electores.

Respecto de lo segundo, cuándo considerar que se ha obtenido un voto mayoritario para revocar una autoridad, nos hemos movido hasta entre dos extremos: entre la mayoría simple de los votos válidos por la cual una porción minoritaria de la población puede revocar una autoridad, y la mayoría del total de potenciales votantes del padrón electoral de la circunscripción. Esta segunda opción sobre-carga la "mayoría" con la población que está en el padrón pero que no fue a votar en la elección en la que se eligió a la autoridad, sea porque ya no reside en la zona, porque migra temporalmente o porque tiene dificultades de desplazamiento desde zonas rurales a la capital del distrito porque los caminos son malos o inexistentes. Así, condiciones de vida diferentes en zonas urbanas y rurales, o zonas receptoras y expulsoras de población, y no solo la voluntad ciudadana, pesaría sobre la interpretación de los resultados. Acaso una manera de eliminar esta distorsión por ausentismo diferencial fuera considerar que la revocatoria sea efectiva si se logra el voto favorable de la mitad más uno del número de personas que asistieron a votar en la elección en la que se eligió a la autoridad.<sup>3</sup>

Más que intentar restringir el derecho de revocatoria, lo que podría hacerse es buscar los mecanismos para que el derecho se ejerza en condiciones de igualdad y que su resultado exprese la opinión efectivamente mayoritaria.

### ¿Sólo alcaldes, regidores y presidentes regionales?

Pero en esta línea de razonamiento que asume los mecanismos de participación como control de los ciudadanos sobre sus electos en un contexto de un débil (prácticamente inexistente) sistema de partidos políticos que ordenen la representación, hay aún una discusión que no está suficientemente desarrollada: ¿cuál es el mecanismo con el que contamos los ciudadanos para controlar a otras autoridades electas como los congresistas? Los congresistas, muchos de

2. De hecho, esta alza impresionante en la adquisición de Kits de revocatoria en relación a los procesos anteriores, parece correr paralela a una disminución de los conflictos entre las poblaciones locales y sus autoridades; es probable que los opositores a una autoridad local estén intentando revocarlo antes de generar situaciones de conflicto abierto.

3. Para ejemplificar este punto, tomemos como ejemplo la consulta revocatoria de 2005 donde estaban en consulta 67 autoridades entre alcaldes y regidores. Como dijimos, en aplicación del criterio de mayoría simple, se revocaron 43 autoridades; si hubiera seguido vigente el criterio de la consulta anterior de que se requiere que el número favorable a la revocatoria sea mayor al 50% del padrón de electores, se hubieran revocado 17 autoridades. Si aplicamos el criterio propuesto que elimina el ausentismo, se hubieran revocado 24.

los cuales generan, por su comportamiento, un alto desprestigio del Congreso, desconfianza de los ciudadanos y hasta desafección con la democracia, están exentos del mecanismo de revocatoria, acaso

Los congresistas, muchos de los cuales generan, por su comportamiento, un alto desprestigio del Congreso, desconfianza de los ciudadanos y hasta desafección con la democracia, están exentos del mecanismo de revocatoria, acaso porque son ellos quienes tuvieron el poder para definir quienes lo estaban y lo aplicaron a las autoridades subnacionales. Por ello, nada en el orden institucional abre la posibilidad de que los ciudadanos controlen la representación nacional.

porque son ellos quienes tuvieron el poder para definir quienes lo estaban y lo aplicaron a las autoridades subnacionales. Por ello, nada en el orden institucional abre la posibilidad de que los ciudadanos controlen la representación nacional.

La revocatoria no es el único mecanismo. Una discusión que se abrió fue la posibilidad de censurar a los “tránsugas” (los congresistas que traicionan la agrupación política por la que los ciudadanos votaron y que los llevó al Congreso); pero no se logró convertirla en ley. Otra, que abre a la participación ciudadana en un sentido más clásico, la participación en elecciones, es la “renovación por tercios” (la convocatoria a elecciones de un tercio del Congreso a mitad del periodo), pero la iniciativa tampoco ha prosperado. Finalmente, podría también discutirse la aplicación del derecho de revocatoria que permite a los ciudadanos censurar a los representantes, pero no cambia el balance de fuerzas políticas en el Congreso. Personalmente, con un par de nombres en la cabeza de congresistas que me gustaría ver revocados, me inclinaría por la última... pero lo que no puede pasar es que no tengamos ninguna. ■■■

## DE ESPALDAS AL MAGISTERIO ¿el Perú avanza?

Por Francesca Ucelli

*Ya no vale nada ser maestro - comenta un maestro apenado; los alumnos ya no nos respetan -agrega avergonzada una maestra- los padres nos han dado la espalda.*

El ánimo del magisterio en las escuelas públicas está por los suelos luego de que la última evaluación de docentes reportara que el 95% de los 183 mil maestros evaluados fue desaprobado. En muchas escuelas se vive un ambiente de desaliento y tensión: los directores, tienen que contratar a los docentes disponibles, aunque muchos de ellos no hayan aprobado la prueba -lo que supone un contrato a espaldas de los funcionarios de la UGEL; los padres de familia se muestran preocupados al constatar que el maestro de sus hijos ha sido desaprobado,<sup>1</sup> y en el aula se aprecia un creciente cuestionamiento y rechazo de los estudiantes frente a “la figura del profesor”. No



importa cuánto se haya cuestionado la validez de esta prueba, el mensaje que ha quedado en la opinión pública es que los maestros son unos incapaces. (Para ver las pruebas aplicadas:

[http://www.minedu.gob.pe/DeInteres/Campanas/proceso\\_nombramiento\\_2008.php](http://www.minedu.gob.pe/DeInteres/Campanas/proceso_nombramiento_2008.php))

El ánimo del magisterio en las escuelas públicas está por los suelos luego de que la última evaluación de docentes reportara que el 95% de los 183 mil maestros evaluados fue desaprobado. En muchas escuelas se vive un ambiente de desaliento y tensión: los directores, tienen que contratar a los docentes disponibles, aunque muchos de ellos no hayan aprobado la prueba

Los resultados de la última evaluación a docentes explican buena parte de esta situación, pero lo cierto es que ha sido una suma de enfrentamientos entre el gobierno y el sindicato de maestros (SUTEP) lo que ha contribuido a desprestigiar la ya debilitada imagen profesional del docente.

El inicio del conflicto coincide con el comienzo de la gestión del actual gobierno y se origina por la evaluación censal de docentes y estudiantes a fines del 2006. En este proceso el sindicato y el gobierno entran en un juego político, que termina por desgastar la imagen del magisterio en la opinión pública. El SUTEP, por un lado, juega un papel bochornoso intentando boicotear la evaluación: robando la prueba para docentes, retirando por la fuerza a estudiantes de 2do grado que daban la prueba censal, y amenazando y maltratando a los docentes que asistieron a la evaluación. Por el otro, el APRA hace un despliegue de “su mano dura” y logra realizar la evaluación censal –a pesar de la resistencia del SUTEP. En respuesta, la opinión pública limeña le otorga un 59% de aprobación a la política educativa del gobierno.<sup>2</sup>

Tanto el APRA como el SUTEP hacen un uso mediático del enfrentamiento en el que se confunde al SUTEP con el magisterio. El sindicato dice representar los intereses del conjunto de maestros y su mala imagen se extiende inevitablemente a los que dice representar.<sup>3</sup> Al APRA, no le interesa distinguir

magisterio de SUTEP, e incluso hace un uso político de la supuesta infiltración senderista en el gremio<sup>4</sup> para descalificar cualquier cuestionamiento a sus políticas –aunque las críticas provengan de maestros de aula, educadores u otros especialistas en el tema educativo. Como resultado, el gobierno logra no solo desacreditar al SUTEP, sino principalmente a los educadores peruanos, y con ello a cualquier oposición.

### APRA, SUTEP y magisterio

Haciendo un recuento de las principales medidas “técnicas” vinculadas al magisterio durante este gobierno, identificamos en orden cronológico: la evaluación censal de docentes realizada en el 2007; la implementación del Programa Nacional de Formación y Capacitación permanente (PRONAFCAP 2007-2011); la evaluación única para postulantes a educación en ISP y la nota 14 como requisito de ingreso; la facultad de contratar a otros profesionales no docentes para enseñar en la escuela pública; la oferta de becas de estudios de docencia para los mejores estudiantes egresados de escuela pública; la iniciativa de restringir el contrato a docentes provenientes del terciario superior en su institución de formación superior; la evaluación docente como requisito y filtro para el nombramiento y contrato docentes; la suspensión del ingreso a los programas no regulares para obtención del título y grados en la carrera docente; y la suspensión de la creación de

3. La idea que el SUTEP y el magisterio no deben ser igualados responde a la disminución de la participación de los maestros en el gremio durante los últimos años, y por tanto la débil representación de la voz del sindicato. Una encuesta nacional aplicada en el 2001 reporta que el 47% de maestros nunca ha participado en el SUTEP y solo el 13,8% participa habitualmente en actividades gremiales (MED-IIPE, 2002).

4. La dirigencia del SUTEP ha estado en control del partido Patria Roja por más de 30 años, pero eso no niega la presencia de otros partidos políticos en el sindicato (Patria Roja, Puka Llacta, APRA, AP, fujimoristas, PDD, entre otros activistas). Sin embargo, la mayoría de sutepistas proviene de partidos de la vertiente maoísta del Partido Comunista Peruano (PCP). Si bien el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación señala la influencia que el PCP-Sendero Luminoso jugó en un sector del SUTEP durante el conflicto interno; los sucesivos gobiernos han usado las manifestaciones de un grupo radical del SUTEP (liderado por Huaynalaya) para crear una imagen distorsionada del conjunto del magisterio. Para mayor información sobre este tema ver: Degregori, Carlos Iván. “La revolución de los manuales. La expansión del marxismo-leninismo en las ciencias sociales y el surgimiento de Sendero Luminoso.” En: Revista peruana de ciencias sociales, N° 3, FOMCIENCIAS, Lima. 1990. Lynch. 2004. El pensamiento arcaico en la educación peruana. Lima: Fondo Editorial UNMSM; y CVR, Informe Final, 2005).

2. VI Encuesta Anual Sobre Educación en Lima Metropolitana y Callao. Feb. 2007. Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima.

facultades, escuelas, filiales, programas y otros que conduzcan a la obtención del título profesional o grado académico en Educación.

... las iniciativas del APRA actúan en paralelo a políticas de largo plazo en curso, tales como el Proyecto Educativo Nacional (PEN), la ley de Carrera Pública Magisterial (CPM), el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE), y el Sistema de Formación Continua; y por tanto, las debilita

Varias de estas medidas se podrían ubicar dentro de la necesaria reforma del sistema educativo para seleccionar a los mejores maestros, acreditar las instituciones de formación docente inicial, premiar el buen desempeño y desarrollar una cultura de evaluación y formación permanente. Lamentablemente, el gobierno no ha seleccionado los mejores mecanismos para llevarla a cabo, ni ha elaborado una política magisterial que articule estas medidas. Por el contrario, las iniciativas del APRA actúan en paralelo a políticas de largo plazo en curso, tales como el Proyecto Educativo Nacional (PEN), la ley de Carrera Pública Magisterial (CPM), el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE), y el Sistema de Formación Continua; y por tanto, las debilita.<sup>5</sup>

En ese sentido, un conjunto de críticas se han alzado para señalar que en general el gobierno no tiene una política magisterial sino una suma de medidas aisladas; asimismo, se han hecho cuestionamientos específicos, por ejemplo, del costoso esfuerzo de realizar evaluaciones censales para un diagnóstico de la escuela pública que ya está bastante claro; de la inadecuación de las pruebas usadas para el evaluar desempeño docente; de las implicancias de algunas medidas planteadas unilateralmente para todo el país, por ejemplo la nota mínima en pedagógicos que limita

5 Si bien durante este gobierno se ha asumido el PEN como política de estado, se ha aprobado la ley de CPM y el reglamento del SINEACE -que vienen impulsándose desde gobiernos anteriores- las medidas "técnicas" del APRA desdican estos avances.

el ingreso de postulantes de origen indígena a la carrera docente; y la improvisación, o profundo desconocimiento del sistema, que muestran algunas iniciativas como la que plantea que la contratación de docentes públicos debe ser exclusiva para egresados que se ubiquen en el tercio superior.

Sin embargo, otros han interpretado que las medidas vinculadas al magisterio se están jugando más bien en el campo de lo político y que van directamente a debilitar el actuar del SUTEP, y más concretamente el del partido Patria Roja.<sup>6</sup> La "política magisterial" del gobierno en este escenario es solo una muestra de antiguas, ambivalentes y conflictivas relaciones políticas del APRA con la izquierda peruana, y en particular con el partido Patria Roja. Muestra de la confrontación directa al SUTEP son la reducción de las licencias sindicales de 304 licencias a 30 a nivel nacional; la cancelación de la retención automática por planilla del aporte a la Derrama Magisterial; el inicio del programa "Préstamo Multired Maestro" del Banco de la Nación: ([http://www.bn.com.pe/Persona\\_natural/prestamo\\_maestro.asp](http://www.bn.com.pe/Persona_natural/prestamo_maestro.asp)) en franca competencia con la Derrama Magisterial; la aprobación del Reglamento de la Ley N° 28988, que norma "las acciones orientadas a asegurar la continuación de la prestación del servicio educativo" y en consiguiente regula el derecho a huelga en el sector; y el padrón de docentes alternos que supone un registro de profesionales de reemplazo en caso de paralización de labores. Este paquete de medidas fueron dadas -entre enero y marzo del 2007- en directa respuesta a la resistencia del gremio a participar en la evaluación censal.

Asimismo, los conflictos de las evaluaciones a docentes -censal y por concurso- muestran las tensiones entre la capital y las provincias; y la última evaluación ha puesto en evidencia la lucha de poder entre el gobierno central y los regionales.

### Maestras y maestros desacreditados

Las interpretaciones respecto a la racionalidad del gobierno en sus medidas con el magisterio,

6. La relación política entre el APRA y Patria Roja no es nueva. Recordemos que el APRA tiene una presencia histórica en el movimiento magisterial que se remonta a 1930. Si bien esta presencia se ha ido debilitando, jugó un importante rol en la fundación del SUTEP, en estratégica y ambivalente alianza con Patria Roja, no exenta de conflictos. Luego, durante los años 80, Patria Roja y el APRA vuelven a encontrarse y confrontarse en importantes huelgas del SUTEP que fueron duramente reprimidas por el APRA.

probablemente suponen ambas dimensiones, una más política que involucra la guerra frontal al SUTEP para debilitar su capacidad de convocatoria y eventual levantamiento de maestros y otros sectores sociales; y otra que refleja la incapacidad técnica para llevar a cabo mejoras fundamentales –como el mejoramiento del desempeño docente– en el sistema educativo público.

... el gobierno central está actuando desde la idea que los maestros/educadores son interlocutores no válidos para la mejora de la educación y que las acciones por la calidad de la educación requieren la aplicación de plantillas “técnicas” únicas y homogéneas para todo el país.

Sin embargo, en cualquiera de los escenarios de interpretación que queramos situarnos, el gobierno central está actuando desde la idea que los maestros/educadores son interlocutores no válidos para la mejora de la educación y que las acciones por la calidad de la educación requieren la aplicación de plantillas “técnicas” únicas y homogéneas para todo el país. Esta actuación en primer lugar, niega la noción de diversidad –que es esencial en un país como el nuestro y en particular para el sector educación; en segundo, desconoce el proceso de descentralización que supone la transferencia de funciones a los actores locales para acercar el servicio a las necesidades de la población. Al mismo tiempo, el gobierno no comprende que los maestros son sujetos activos que decidirán llevar a cabo (o no) cualquier propuesta en el sector; y que por tanto, una política educativa de espaldas al magisterio, no se sostiene.

En ese sentido, a pesar de lo que dicen los medios de comunicación, el APRA ha logrado sacar provecho político sólo parcial de su confrontación con el SUTEP. Si bien es cierto que ha logrado desprestigiar al sindicato y eso ha afectado sin duda su legitimidad y su actuar político en la capital; en las provincias el SUTEP parece fortalecerse y radicalizarse aliándose con otros actores que están siendo desplazados (presidentes regionales, alcaldes y directores regionales de educación, entre otros). Además, el

fragmentado SUTEP<sup>7</sup> del gobierno anterior, se muestra hoy unido ante el enemigo común: el Estado, el APRA y el neoliberalismo; y se puede prever nuevas adhesiones a esta oposición. Por otra parte, el conjunto del magisterio ha recibido ingratos calificativos desde el gobierno y la sociedad que van desde “comechados” y “senderistas” hasta “ignorantes” e “incapaces”. Esto no hace sino reforzar el rol del SUTEP, que aparece como el único aliado político de los maestros –aunque no sea ideológicamente representativo– frente al desdén del Estado peruano.

Como suele pasar, la soga se rompe por lo más delgado: el gobierno ha logrado el respaldo de la opinión pública por su política educativa<sup>8</sup> y el SUTEP ha logrado recuperarse y posicionarse como un actor político importante de oposición, sobre todo, en las provincias; pero ¿y los maestros y estudiantes de la escuela pública?

El actual gobierno sostiene que está intentando mejorar la educación a través del desarrollo de mejores maestros, pero sus medidas no sólo parten de una equivocada premisa de descalificación al magisterio sino que debilitan las pocas políticas en curso a favor de una mejor educación.

Sobre la figura docente ha caído la entera responsabilidad de una escuela pública que lleva décadas en abandono. El actual gobierno sostiene que está intentando mejorar la educación a través del desarrollo de mejores maestros, pero sus medidas no sólo parten de una equivocada premisa de

7. Durante el gobierno anterior las manifestaciones públicas del sindicato mostraron un gremio dividido: una facción disidente liderada por Robert Huaynalaya y el SUTEP oficial que representa la dirigencia liderada por el partido Patria Roja.

8. La política educativa del gobierno mantiene alta aprobación en Lima metropolitana, según Encuesta de CPI (abril, 2008) el ministro de educación aparece entre los primeros que está realizando una buena labor en el actual gobierno; aunque la aprobación de aprobación la política educativa del gobierno es alta (43%) se aprecia una baja respecto del año anterior (59%) (VII Encuesta Anual Sobre Educación. Feb. 2008. Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima).

descalificación al magisterio sino que debilitan las pocas políticas en curso a favor de una mejor educación. Como resultado, los niños, niñas y adolescentes siguen asistiendo a la misma escuela pública solo que ahora, han perdido el respeto a los

profesores que tienen delante. Este escenario político de constante confrontación y desprestigio de los maestros, no se sostiene ni aporta a la renovación y mejoramiento del sistema. ■■■

## BOLIVIA: “YO CAMBIO TU CAMBIO”

Por Roberto Laserna<sup>1</sup>

El Referéndum del 4 de mayo en el departamento de Santa Cruz convocado por las autoridades locales para poner en vigencia el Estatuto que regulará la autonomía departamental, ha logrado mayoría y ha sido cuestionada su validez por el gobierno. Es muy probable que ello marque un punto de inflexión en el proceso político boliviano. Nadie duda de que habrá un cambio de rumbo. Lo que no está claro es hacia dónde.

### El proyecto de cambio de Evo Morales

Recordemos que Morales alcanzó la presidencia con un rotundo 54% de la votación en diciembre del 2005 porque supo capitalizar el descontento social y encarnar una propuesta de cambio que era, sobre todo, una promesa vaga y a la cual cada quien le puso el contenido que quiso. Esa propuesta fue canalizada a través de una Asamblea Constituyente que, finalmente, fue elegida y funcionó durante 16 meses. Se esperaba que la “refundación de Bolivia”, encomendada a la Asamblea, fuera el resultado de una sumatoria e inclusión de todas las reivindicaciones y tareas pendientes que fuera capaz de proponer el pueblo.

El Movimiento al Socialismo, partido de Morales, se había asegurado la mayoría absoluta de la Asamblea, pero no pudo lograr los dos tercios requeridos por la tradición constitucional boliviana y por la propia ley que la instauró. De una manera algo ingenua su principal negociador, el vicepresidente García Linera,



pensó que eligiendo a la Asamblea solamente a través de distritos y adjudicando dos asambleístas a la primera mayoría y uno a la segunda lograría su objetivo. No fue así. En varios distritos ganó la oposición y el MAS no alcanzó los dos tercios que esperaba. Entonces dedicó largos meses a una pugna reglamentaria dentro de la misma Asamblea con el fin de eliminar el requisito de los dos tercios para aprobar reformas, lo cual desgastó significativamente su credibilidad.

Adicionalmente, al establecer la Asamblea en Sucre, la capital de la República, la hizo vulnerable a la demanda centenaria de esa ciudad de ser nuevamente la sede de gobierno. Sin embargo, la “refundación de Bolivia” lo admitía todo menos poner en duda los derechos “adquiridos” por La Paz en la guerra federal de 1899, que impuso entonces la radicatoria de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en dicha ciudad. Frente a las demandas de Sucre, La Paz movilizó su 34% de peso electoral y logró que la mayoría oficialista de la Asamblea aprobara precipitadamente una resolución que prohibía debatir los temas de capital y sede. Las previsible protestas de la población de Sucre impidieron que la Asamblea Constituyente pudiera volver a funcionar con normalidad.

1. Investigador del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES) y docente de la Universidad Mayor de San Simón, en Cochabamba, Bolivia, y de la Princeton University, en Princeton, New Jersey.

Pese a esas dificultades, la oposición liderada por el expresidente Jorge Quiroga respaldó en el Congreso Nacional una prórroga de mandato a la Asamblea, que en el año para el que fue elegida no había conseguido aprobar ni siquiera un artículo de la nueva Constitución.

Al cumplirse la prórroga la Asamblea había acumulado una gigantesca cantidad de informes por mayoría y por minoría, pero su plenaria no había debatido ni aprobado públicamente nada más que saludos y declaraciones. Fue entonces que la directiva se lanzó a su más audaz e innovadora decisión: convocó a la Asamblea a sesionar en un instituto militar, el antiguo castillo de La Glorieta que está fuera de Sucre, donde aprobaron en grande, sin leer ni debatir, un proyecto de Constitución. Y luego salieron todos en desbandada, utilizando helicópteros, tanquetas y jeeps, o escondiéndose por senderos rurales y a medianoche. En las afueras de La Glorieta y en toda la ciudad de Sucre se producían marchas, se armaban barricadas y se atacaban los cuarteles de la policía y del ejército, además de la sede de la Asamblea. Por lo menos tres personas murieron ese día y más de un centenar resultaron heridas. La policía se vio obligada a abandonar la ciudad, replegándose a la vecina Potosí hasta que la población les diera “garantías de seguridad” para volver (sic).

El día en que concluía el plazo legal para el funcionamiento de la Asamblea, otro gesto de audacia llevó a la Directiva a convocarla en Oruro para aprobar en detalle el proyecto de Constitución.

Oruro ha sido una plaza leal a Evo Morales, que nació en un pueblo de ese departamento. Varias organizaciones sociales afines al gobierno se desplazaron a esa ciudad, que dista menos de 300 kilómetros de La Paz, y cercaron el auditorio para impedir o desalentar la presencia a los asambleístas de oposición. Al amanecer de ese día, los oficialistas festejaron su victoria luego de haber levantado la mano 412 veces para aprobar “en detalle” un nuevo texto constitucional que, para la gran mayoría, era una novedad.

Faltaba el detalle final: su aprobación en referéndum. Para convocarla se requerían aprobar una ley por dos tercios del Congreso y la oposición estaba, obviamente, muy molesta con los abusos del oficialismo. De modo que éste se arriesgó nuevamente y convocó a sesión de Congreso pero llamando antes a

sus organizaciones aliadas para cercar la plaza Murillo e impedir la presencia de las bancadas de oposición. Y así se hizo, apelando incluso a golpes de puño que se transmitieron en vivo y en directo por televisión.

Pero esa ley fue rechazada por quien debía encargarse de su ejecución, ya que eran demasiadas las normas transgredidas y era materialmente imposible organizar el referéndum constitucional en el plazo de 60 días que puso el gobierno.

... el gobierno boliviano ha seguido haciendo campaña para aprobar su proyecto de Constitución y muchos de sus funcionarios se empeñan en difundirlo y defenderlo, lo cierto es que el mismo se encuentra en un limbo y pocos creen ya que pueda ponerse en vigencia alguna vez.

Y aunque el gobierno boliviano ha seguido haciendo campaña para aprobar su proyecto de Constitución y muchos de sus funcionarios se empeñan en difundirlo y defenderlo, lo cierto es que el mismo se encuentra en un limbo y pocos creen ya que pueda ponerse en vigencia alguna vez.

### El cambio alternativo

El apresuramiento, plasmado en esos 60 días insuficientes para el referéndum constitucional, se debía a que intentaban salir al paso del otro proyecto de cambio que fijó un referéndum diferente: el de las autonomías.

Liderado por el Prefecto, el Comité Cívico y las organizaciones empresariales de Santa Cruz, incluso desde antes de que Evo Morales llegara al poder, se había venido gestando el proyecto alternativo de reforma del Estado para romper el centralismo y dar paso a un modelo autonómico de administración pública. De hecho, el mismo día en que se eligieron representantes a la Asamblea Constituyente se realizó un referéndum para consultar al electorado si quería que se establecieran gobiernos departamentales autónomos. En cuatro departamentos ganó el Sí, todos del oriente y sur del país.

Inicialmente, la idea era que la nueva Constitución normara esta reforma, pero la reticencia de la mayoría oficialista y el evidente deterioro de la Asamblea convencieron a los autonomistas de avanzar por su cuenta. Conformaron una Junta Provisional Autónoma que, en un plazo relativamente breve, preparó un proyecto de Estatuto a la manera de una constitución política regional. Y el Prefecto del Departamento convocó a un referéndum departamental para aprobarlo, encomendando su organización a la Corte Electoral de Santa Cruz.

La legalidad de este proceso es cuestionable. La Corte basó su decisión de llevar adelante el referéndum en la “presunción de constitucionalidad” de la decisión del Prefecto, y en ella se basó también para no acatar la orden de la Corte Nacional de suspenderlo. Este tipo de asuntos los dirime el Tribunal Constitucional, pero desde hace varios meses que ese órgano ya no funciona en Bolivia, debido a las renuncias que la presión gubernamental fue logrando.

El gobierno, luego de haber fracasado en su intento de sobreponer su referéndum constitucional al autonómico y no teniendo la fuerza suficiente para impedir por la fuerza su realización, se ha enredado en diversas iniciativas. Amenazó con ocupar militarmente Santa Cruz, ordenó la movilización de sus bases coccaleras y altiplánicas, pidió la intervención de los obispos católicos para establecer un diálogo político con la oposición, salió de gira para denunciarlo, pidió la ayuda de Chávez y afirmó que dejaría que el evento se realizara considerándolo apenas como “una encuesta cara”. Nada de esto disminuyó el entusiasmo que levanta en Santa Cruz la bandera de la autonomía.

La autonomía implica la creación de gobiernos departamentales mediante elección directa, los cuales tendrían atribuciones y competencias tanto propias como compartidas con los municipios y el gobierno nacional y dispondrían de fuentes propias de recursos. Es por eso que la reducción de recursos a las Prefecturas, la prohibición de exportar a los productores de aceite y el saneamiento acelerado de la propiedad rural y la distribución de tierras en Santa Cruz se interpreta como un esfuerzo del gobierno para minar las bases económicas de la futura autonomía departamental. Obviamente, esto ha exacerbado los ánimos y acentuado las tensiones.

Santa Cruz es el primer Departamento que somete su Estatuto Autonómico a referéndum. En las próximas semanas lo harán Tarija, Beni y Pando, que son los otros departamentos en que ganó el Sí. Luego se realizará en Chuquisaca una elección de Prefecto que tendrá dimensiones parecidas. Mientras tanto, en Cochabamba se recolectan firmas para respaldar un nuevo referéndum, en Potosí se organiza un movimiento autonomista alrededor de su popular alcalde, y el Prefecto de La Paz ya ha planteado la necesidad de redactar un proyecto de estatuto autonómico para esa región.

Más allá de la continua reducción geográfica del apoyo a Morales, que ahora se restringe al altiplano de La Paz y Oruro, el trópico coccalero de Cochabamba y algunos bolsones de colonizadores andinos en Santa Cruz, todo este proceso está dando una señal muy clara de rechazo al estatismo centralista que ha intentado restablecer Morales en sus dos años y tres meses de gobierno.

Las autonomías departamentales son una alternativa de organización del Estado, pero en los hechos también implican una redistribución del poder público a partir de las regiones. Esto es consistente con el cambio en la geografía económica de Bolivia

Las autonomías departamentales son una alternativa de organización del Estado, pero en los hechos también implican una redistribución del poder público a partir de las regiones. Esto es consistente con el cambio en la geografía económica de Bolivia, que ya no se concentra en el altiplano, todavía rico en minería, sino que tiene en Santa Cruz un vigoroso polo agroindustrial y en Tarija la principal fuente de rentas petroleras del país.

#### Los nuevos escenarios

La reclusión territorial del poder de Evo Morales no se refleja, curiosamente, en las encuestas de popularidad, que lo muestran con un elevado respaldo. Y es que la gente no quiere que se vaya, lo que quiere es que actúe de otra manera. Por eso crece cada día el reproche al

entorno presidencial. Quienes votaron por Morales quieren seguir creyendo en él, pero temen la confrontación y sienten en los bolsillos las consecuencias de una gestión gubernamental que ha concentrado sus mayores esfuerzos en una “revolución democrática cultural” que se disuelve en la ineficiencia de la Asamblea Constituyente y bajo el creciente vigor de las autonomías, pero que ha descuidado la economía, el empleo, las inversiones y la producción.

Una gran parte de las expectativas que llevaron a Morales a la presidencia estaban fundadas en las reservas de gas descubiertas a fines de los 90, que abrieron un panorama optimista para la economía boliviana. La nacionalización de hidrocarburos del 2006 ahuyentó las inversiones y si bien Bolivia cuadruplicó sus exportaciones en los últimos cinco años, paralizó el crecimiento de su producción física al punto de haber empezado a incumplir contratos de exportación y de enfrentar déficits incluso para satisfacer su mercado interno. La minería está amenazada por los conflictos entre cooperativistas mineros y comunidades indígenas y la agropecuaria ha sido afectada por desastres naturales y políticas adversas a la iniciativa privada.

La economía tiene todavía un amortiguador muy grande en reservas internacionales que superan el equivalente al 60% del PIB y los ingresos fiscales fueron mayores a los gastos por dos años consecutivos, luego de un crónico déficit fiscal. Pero las inversiones están cayendo y los bancos no pueden colocar el exceso de dinero que hay en sus cuentas. A esto hay que sumarle el colchón clandestino del narcotráfico que nuevamente ofrece oportunidades de ingreso tanto a los más pobres como a los más audaces. Los cultivos de coca han aumentado pero los precios de la hoja lo han hecho mucho más, y la magnitud y frecuencia con que se capturan cargamentos de droga, incluso provenientes del Perú en paso a Brasil y Argentina, denota un crecimiento de la actividad. Tal vez eso explique el auge inmobiliario en algunas ciudades del país.

Las cifras macroeconómicas no son malas pero ya hay indicios de problemas. Los pobres los han detectado más rápido que los indicadores promedio.

La inflación ha erosionado la capacidad adquisitiva de los salarios, golpeando con mucha dureza a los sectores de más bajos ingresos que son los que dedican

una mayor proporción a la compra de alimentos. Los datos oficiales señalan una tasa de 14.08% para los últimos 12 meses (a marzo 08), pero hay evidencias muy claras de manipulación de las cifras. Los especialistas creen que esa tasa ya ha pasado el 16% y podría aumentar todavía más en los próximos meses.

Y si en marzo del 2006, poco después de que Morales asumiera la presidencia, un 32% de los habitantes urbanos encuestados por Mori afirmaba que tenía ingresos que no le alcanzaban para satisfacer sus necesidades, en marzo del 2008 esa proporción ha superado ya el 51%.

Los escenarios futuros estarán probablemente marcados por el grado de realismo con que el gobierno de Evo Morales perciba su situación, puesto que de él depende uno u otro escenario. Su debilitamiento debería demostrarle que ya no puede imponer un proyecto al país, pero todavía conserva un enorme potencial de concertación (...)

Los escenarios futuros estarán probablemente marcados por el grado de realismo con que el gobierno de Evo Morales perciba su situación, puesto que de él depende uno u otro escenario. Su debilitamiento debería demostrarle que ya no puede imponer un proyecto al país, pero todavía conserva un enorme potencial de concertación, puesto que no ha recurrido todavía a este método. Si opta por ignorar la fragilidad del apoyo que le resta, y se empeña en seguir confrontando a las regiones dominadas por la oposición, puede perder muy rápido ese apoyo no sin antes acelerar el deterioro de la situación económica e institucional del país, y empujar a las regiones hacia posiciones más radicales. Si, por el contrario, reconoce que ya no puede imponer su revolución y admite que sus adversarios tienen legitimidad y fuerza, podría abrirse a una concertación política amplia que le permita aprovechar la coyuntura, que todavía le es muy favorable, para dinamizar la economía y consolidar y ampliar los notables avances que logró Bolivia en las últimas décadas de continuidad democrática. Esto no sería poco y posiblemente se acerca más a lo que espera la gente que votó por él. ■■■

# EL SURGIMIENTO DE LA INFLACIÓN, LOS NUEVOS ESCENARIOS Y LAS NECESARIAS INNOVACIONES EN POLÍTICAS

Por David Rivera<sup>1</sup>

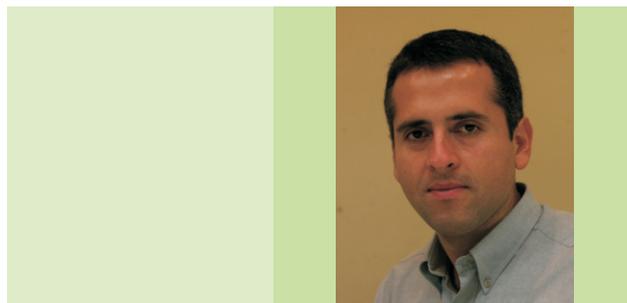
Repentinamente, la estabilidad macroeconómica ha sufrido en remezón. El incremento de precios y la caída del tipo de cambio se han convertido en dos de los principales factores de críticas contra este gobierno, provenientes de las clases populares y de algunos gremios empresariales, respectivamente.

Sin embargo, para una correcta aproximación y análisis del problema es necesario no perder de vista que ambas tendencias se están produciendo en la mayoría de países del mundo, en diferentes magnitudes, y que en ese contexto el Perú es incluso uno de los países que comparativamente ha visto incrementar sus precios y caer su tipo de cambio en menor magnitud que la mayoría de naciones de la región y el mundo, y todo ello en un contexto de altas tasas de crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI). En este artículo nos centraremos únicamente en lo que viene sucediendo con la inflación.

## Los precios internacionales

El mundo está cambiando radicalmente con la aparición en escena de países como China e India. El crecimiento económico y las demandas provenientes de estos países originaron primero el incremento sustancial del precio de los minerales en el mercado internacional (198% y 411% en las cotizaciones del oro y el cobre entre el 2003 y el 2008), hecho que ha beneficiado sustancialmente al Perú tanto por los ingresos fiscales que ha generado como porque el ingreso de dólares provenientes de las exportaciones nos ha permitido sustentar el sorprendente incremento de las importaciones (y por lo tanto la modernización del aparato productivo) sin que tengamos que enfrentar déficits en cuenta corriente, variable que siempre fue crítica y determinante en la falta de sostenibilidad de anteriores procesos de crecimiento.

Lo que pasó antes con el precio de los minerales (que permanecen altos pero en descenso) está ocurriendo



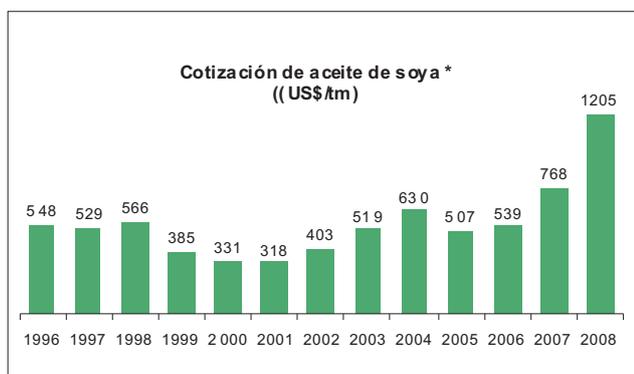
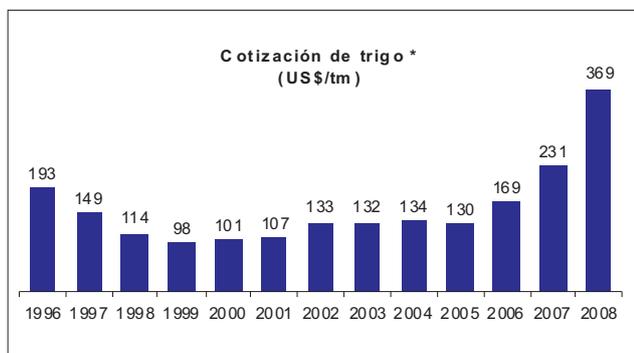
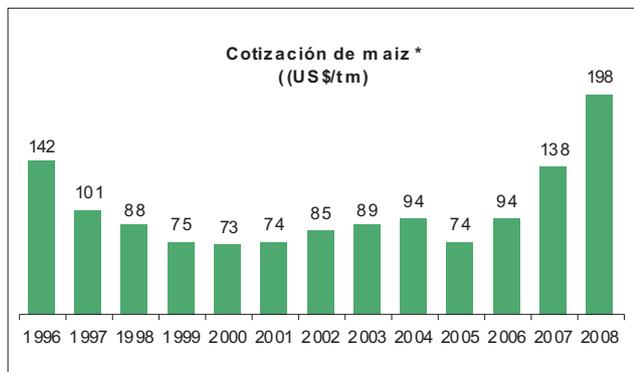
Lo que pasó antes con el precio de los minerales (que permanecen altos pero en descenso) está ocurriendo también con los productos agrícolas. Pero en este sector, a las demandas de China e India se ha sumado otro componente igual de relevante: la mayor cantidad de tierras utilizadas para cultivar plantas para producir biocombustibles (...)

también con los productos agrícolas. Pero en este sector, a las demandas de China e India se ha sumado otro componente igual de relevante: la mayor cantidad de tierras utilizadas para cultivar plantas para producir biocombustibles en vez de comida, lo cual ha incrementado la caída en los inventarios de granos, que ya se habían visto disminuidos como consecuencia de problemas climáticos. Como se puede apreciar en los cuadros, entre el 2006 y el 2008 el maíz subió 168%, el trigo en 184% y el aceite de soya en 138%. En lo que va del año, el arroz ha subido en alrededor del 100%.

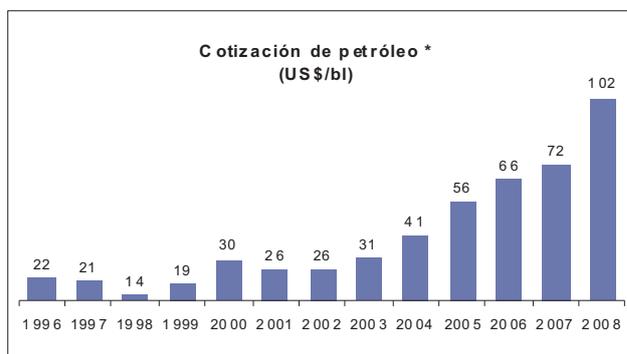
Este mismo hecho ha llevado a que algunos países opten por limitar sus exportaciones de productos agrícolas, con el fin de asegurar la producción a precios bajos para sus mercados internos, lo cual ha llevado a una mayor escasez en el mercado internacional y a una mayor presión sobre los precios.

1. David Rivera es economista de la Universidad del Pacífico y director de la sección económica del diario El Comercio.

Bolivia lo hizo con su aceite, Argentina con su soya y Tailandia con su arroz.



De otro lado, previamente veníamos enfrentando el problema del aumento del precio del petróleo, que se ha incrementado sostenidamente desde el 2003, año desde el cual ha subido en el orden del 300%. Solo en los últimos doce meses, el petróleo se ha incrementado en el orden del 100% (en lo que va del 2008 alrededor de 20%), variable que no ha tenido mayor impacto en el resultado de la inflación en el Perú gracias a los aportes del Estado al Fondo de Estabilización de los Combustibles.

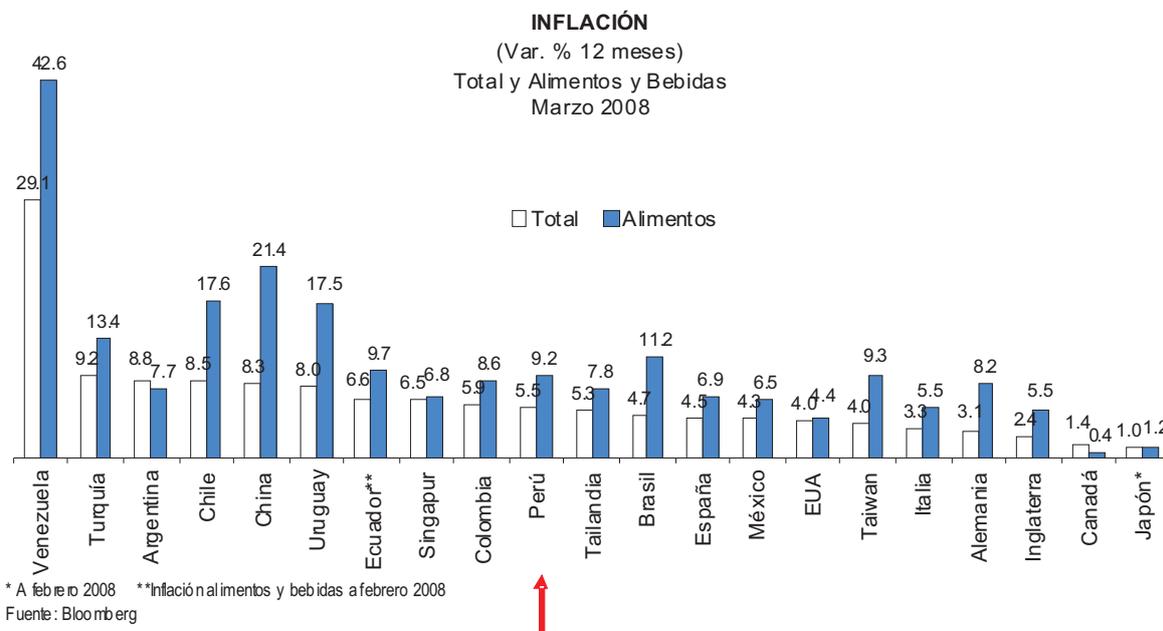


Son estas variables las que han llevado a que la inflación en el mundo se haya disparado (vea el gráfico) y que diferentes organizaciones internacionales hayan alertado de que el alto precio de los alimentos se convertirá en el principal factor de conflictos sociales en el mundo. Ban Ki-moon, secretario general de las Naciones Unidas, ha solicitado la creación de un panel de alto nivel para enfrentar el impacto de los altos precios de los granos y el petróleo, y ha pedido a los países hacer más para evitar "el descontento social en una escalada sin precedentes".

De hecho, ya hay naciones pobres en las cuales se están produciendo violentas manifestaciones, ya que el aumento de precio de los alimentos afecta sobre todo a los sectores de menores recursos en la medida que son quienes destinan una mayor proporción de sus precarios ingresos a este tipo de productos. En el Perú, se estima que los segmentos C, D y E gastan alrededor del 46%, 55% y 59% en alimentos. En este sentido, un cálculo del economista Eduardo Morón de la Universidad del Pacífico ha mostrado como mientras la inflación promedio (la que publica el INEI que es solo para Lima) fue de 3,9% en el 2007, para los sectores de menores ingresos de la capital fue del orden del 7.2%.

(...) ya hay naciones pobres en las cuales se están produciendo violentas manifestaciones, ya que el aumento de precio de los alimentos afecta sobre todo a los sectores de menores recursos (...)

## Mayor inflación mundial debido al alza en precios de alimentos



De hecho, el aumento del precio de los alimentos debe ser el principal factor que explica la caída en las encuestas del presidente Alan García. A pesar de los esfuerzos del gobierno por explicar que el problema es de origen externo, la población en general desconoce los factores detrás del aumento de la inflación (o no cree en ellos).

### Los factores internos

Ahora bien, a los factores internacionales que son los principales en el análisis de lo sucedido hasta ahora, en el Perú se ha sumado la discusión sobre en qué medida las elevadas tasas de crecimiento del PBI pueden estar contribuyendo al incremento de precios en productos no importados, ya sea porque hay rubros en los cuales su capacidad de respuesta ante el crecimiento de la demanda no ha sido tan rápida (ladrillos por ejemplo), o porque simplemente se transfirió lo que venía sucediendo con los productos agrícolas importados a otros producidos internamente debido a la disponibilidad de liquidez existente en el mercado.

En alguna medida, la discusión saltó cuando al alza de los precios internacionales en el primer trimestre del año se sumaron la temporada de lluvias y el paro agrario de febrero, hechos que restringieron el acceso

de productos hacia Lima y conllevaron a un aumento de precios que debía ser temporal. Sin embargo, para algunos analistas, a estos factores que deberían desaparecer en la inflación registrada de abril, se ha sumado una natural expectativa de incremento de precios en una economía donde la gente tiene mayor liquidez, demanda más y los productores u ofertantes de servicios perciben que se está dispuesto a pagar más por lo mismo.

(...) todo parece indicar que el BCR mantendrá una política monetaria cautelosa, procurando no enfriar la economía pero sí mantener la inflación bajo control aunque ello implique crecer a menores tasas (...)

En este sentido, la decisión del Banco Central de Reserva tomada en su directorio del mes de abril de elevar la tasa de interés de referencia para así elevar el costo de los créditos de consumo, hipotecarios y de inversión, va en línea con lo que ha venido expresando su presidente Julio Velarde, en el sentido de que considera que en el país existe un optimismo que

podía ser peligroso. Con una demanda interna creciendo 13% en el primer trimestre y un PBI (la oferta) haciéndolo en 10%, para algunos analistas se estaba creando un escenario propicio para aumentos de precios, independientemente de lo que ocurriese en adelante en el mercado internacional (en el cual los precios de los alimentos se mantendrían altos).

En este sentido, contra lo que piensa el Ministerio de Economía y Finanzas y otros analistas, todo parece indicar que el BCR mantendrá una política monetaria cautelosa, procurando no enfriar la economía pero sí mantener la inflación bajo control aunque ello implique crecer a menores tasas que las registradas hasta el momento. Ello, según el BCR, garantizará de mejor manera que el proceso de crecimiento del país sea sostenible en el largo plazo.

### El apoyo social

Asumiendo que los factores internos permanecen bajo control, los precios internacionales de los alimentos continuarán generando un malestar real y pérdida de calidad de vida (ya precaria) en los sectores más pobres del país, sobre todo en las áreas urbanas. En este sentido, el apoyo social que el gobierno pretendía dar a estos sectores por seis meses seguramente tendrá que prolongarse por mucho más tiempo, e incluso ampliarse a algunas zonas rurales. La lógica para no llevar apoyo a estas regiones ha sido que ya cuentan con el programa Juntos y que en la medida que se autoabastecen, no están expuestos a los incrementos de los precios internacionales. Más aún, que el sector agrícola rural que sí comercia sus productos, está beneficiándose como nunca antes por esta coyuntura de precios altos.

(...) lo que han evidenciado hasta el momento las acciones del gobierno, es que necesita un mejor diagnóstico del problema, porque está actuando bajo la lógica de que el programa Juntos es suficiente para paliar los efectos del incremento de precios de los alimentos en las zonas rurales (...)

En este sentido, lo que han evidenciado hasta el momento las acciones del gobierno, es que necesita un

mejor diagnóstico del problema, porque está actuando bajo la lógica de que el programa Juntos es suficiente para paliar los efectos del incremento de precios de los alimentos en las zonas rurales y que todos los productores rurales se están beneficiando de la coyuntura de precios altos, cuando no es así. Más aún, no está considerando el alto impacto en los costos que están afrontando los productores agrícolas por el incremento también del precio de algunos insumos como los fertilizantes.

De otro lado, la mejor manera de brindar el apoyo social, ya sea con alimentos o con dinero en efectivo, está en discusión, pues cada uno tiene sus razones en favor y en contra. Lo único claro en este aspecto, es que incluso en períodos de bonanza como el que vivimos, el Estado necesita contar con un sistema de focalización del gasto social que permita hacer más eficiente el apoyo para los sectores más pobres del país, algo de lo que seguimos careciendo.

### Las perspectivas que se abren

Todo parece indicar que los precios internacionales de los alimentos se mantendrán altos, pero en la medida que no continuarían subiendo, sus efectos sobre futuros incrementos de precios en el mercado interno (inflación) desaparecerían o serían mucho menores. De hecho, según las estadísticas del INEI, la inflación de abril se situó en 0,1%, nivel menor al registrado incluso en el mismo mes del año anterior. De mantenerse la tendencia, la inflación acumulada para finales de año sería cercana al 4%, por encima del límite máximo establecido por el BCR como meta (de 3%). En el ente emisor afirman que así las cosas, y considerando las medidas de política monetaria tomadas, la inflación debería volver a estar dentro del rango meta el 2009 (entre 2% y 3%).

Un tema puntual es el de los combustibles. Con una escalada de precios en el mercado internacional como la que se ha registrado, el gobierno debería dejar que se refleje en alguna medida en el mercado interno.

Un tema puntual es el de los combustibles. Con una escalada de precios en el mercado internacional como la que se ha registrado, el gobierno debería dejar que se

refleje en alguna medida en el mercado interno. Aunque con una aprobación presidencial en descenso, lo más probable es que García no pretenda echarle más leña al fuego y que se opte finalmente porque el fisco siga asumiendo el costo de los incrementos en la cotización internacional del petróleo. Hasta el cierre del 2007, el Estado había destinado al Fondo S/.1.000 millones, y solo en lo que va de este año ha tenido que transferir otros S/.600 millones para evitar la subida de los precios de las gasolineras en el mercado interno.

Pero todo lo anterior está condicionado a que se cumplan las hipótesis bajo las cuales se vienen

analizando los escenarios futuros. Por una lado, que la recesión en EE.UU. será corta y no tan profunda (doce meses), por lo que su impacto más allá de Europa no será tan importante, y que dicha recesión no vendrá acompañada de un proceso inflacionario (una estanflación en conjunto) lo cual nos pondría en el escenario más riesgoso. Sin embargo, por la forma en que se han ido desarrollando los sucesos económicos en el ámbito internacional, hoy pocos se atreven a poner las manos al fuego por lo que efectivamente pasará, .Así que solo queda esperar. ■■■

## ¿DE QUE CRECIMIENTO HABLAMOS? La persistente pobreza rural

Por Carlos De Los Ríos

El Perú viene atravesando un ciclo de más de cinco años de crecimiento económico sostenido, a una tasa promedio superior al 6% anual, que ha generado una ligera pero significativa reducción en los indicadores de pobreza nacional. Sin embargo, esta situación de bonanza económica no alcanza a la gran mayoría de peruanos, especialmente en la Sierra, y dentro de esta, en la Sierra rural, donde se mantienen altos niveles de pobreza.

(...) esta situación de bonanza económica no alcanza a la gran mayoría de peruanos, especialmente en la Sierra, y dentro de esta, en la Sierra rural, donde se mantienen altos niveles de pobreza.

En los últimos años se han logrado importantes consensos a nivel nacional acerca de estrategias de desarrollo rural basadas en la expansión y fortalecimiento de las capacidades de los pobladores rurales. Parten del reconocimiento de la heterogeneidad existente al interior de la sierra rural, y



de la importancia del rol de los gobiernos locales como actores promotores de estas iniciativas. Estos consensos no han llegado a traducirse en una agenda enfocada y articulada en lo relativo a la elaboración de políticas orientadas a promover el desarrollo rural. Por el contrario, se tiende a la concentración en políticas enfocadas al crecimiento que descansan en una apuesta por la propiedad privada, la inversión también de grandes capitales privados y las exportaciones, como únicos motores de desarrollo.

### ¿De quiénes estamos hablando?

La Sierra rural se caracteriza por ser la región con mayor incidencia de pobreza a nivel nacional. Según la ENAHO (2006), aproximadamente el 76.5% de estos hogares se encuentra por debajo de la línea de pobreza

1. Estadísticas anuales del BCRP 2000-2007

y alrededor del 47% vive en situación de pobreza extrema. Si consideramos que en la Sierra rural viven 4.5 millones de peruanos y peruanas, la pobreza en este ámbito equivale a 3.5 millones de habitantes, alrededor de la tercera parte del total de pobres de nuestro país. Esta situación es incluso más crítica, si consideramos que los pocos hogares que se encuentran fuera de esta condición, están más cerca de ser pobres, que de una posición de expectativa razonable de mejoría económica

(...) es importante resaltar que los hogares más pobres de la sierra rural son justamente los que dependen casi exclusivamente de la actividad agropecuaria. Esta situación influye en su mayor vulnerabilidad, dado el alto nivel de riesgo asociado a esta actividad (...)

En segundo lugar, los hogares de la Sierra rural no solamente son pobres, sino que están dispersos en el territorio: en los distritos rurales, la mayoría de la población vive en centros poblados aislados (aproximadamente 79%). Ello influye en su limitado acceso a bienes y servicios tanto públicos (camino rurales, electrificación rural, educación, etc.) como privados (asistencia técnica, crédito, aseguramiento, etc.), que reducen aún más sus posibilidades de desarrollo.

En tercer lugar, la economía de estos hogares está tradicionalmente asociada a la actividad agropecuaria, a pesar de que en la actualidad una parte importante de sus ingresos proviene de actividades no agropecuarias. Sin embargo, es importante resaltar que los hogares más pobres de la sierra rural son justamente los que dependen casi exclusivamente de la actividad agropecuaria. Esta situación influye en su mayor vulnerabilidad, dado el alto nivel de riesgo asociado a esta actividad por condiciones de mercado y por la relativa imprevisibilidad sobre niveles de rendimiento.

Esta condición de pobreza, se agrava ante el hecho de que el importante crecimiento económico registrado en los últimos años, no ha generado mayores cambios en la incidencia de la pobreza en la Sierra rural. Entre el 2004 y el 2006, la pobreza total en el Perú cayó en 4

puntos porcentuales, mientras que en la Sierra rural, este indicador no mostró mayores señales de cambio. Esta situación evidencia el sesgo de políticas económicas que desembocan en un crecimiento excluyente que no hace más que agravar las grandes desigualdades de nuestro país.

(...) esta población enfrenta serias restricciones para lograr que se reconozcan sus prioridades incluso en sus propios distritos, no solamente por sus condiciones de pobreza y dispersión geográfica, sino por la falta de una representación o “peso político” real.

Finalmente, es importante resaltar que la población rural representa una cantidad considerable de población de la Sierra peruana (aproximadamente 50%), lo cual podría ser visto como una oportunidad para favorecer intervenciones a favor del medio rural, en particular en aquellos distritos con alta concentración de población rural, a la luz de un contexto democrático, donde debieran pesar las necesidades, demandas y opiniones de las mayorías. Sin embargo, esta población enfrenta serias restricciones para lograr que se reconozcan sus prioridades incluso en sus propios distritos, no solamente por sus condiciones de pobreza y dispersión geográfica, sino por la falta de una representación o “peso político” real. Esto se refleja en la escasa visibilización de la problemática rural y en la tendencia a “privilegiar sus objetivos inmediatos, así como aquellos que les proporciona ventajas tangibles, en detrimento del compromiso con soluciones acaso más razonables”.<sup>2</sup>

### Los Municipios Rurales y la oportunidad de desarrollo de abajo hacia arriba

Los municipios rurales han venido tomando importancia en los últimos años. La Ley Orgánica de Municipalidades (2003), no solamente permite a estos municipios rurales ser considerados para mayores

2. Grompone (2005) “Discutiendo la intervención ciudadana en el Presupuesto Participativo Regional”. Cuadernos Descentralistas, N° 15. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana

transferencias de recursos provenientes del FONCOMUN<sup>3</sup> y el canon; sino que provee a estos gobiernos locales de herramientas de gobierno orientadas a fomentar inversiones y acciones en desarrollo rural, como los Concejos de Coordinación Local, Presupuestos Participativos, Planes de Desarrollo Concertados y las Oficinas de Desarrollo Económico Local. Este tratamiento diferenciado en la normatividad municipal para los gobiernos locales rurales representa al menos en el papel, una oportunidad para gestionar una agenda rural con acciones de desarrollo que tomen en cuenta a este nivel territorial.

Como consecuencia de esta reforma en las normas que regulan el tema, el presupuesto de los municipios rurales, incluso en los más pequeños, se ha visto incrementado de manera significativa y permanente, producto de las crecientes transferencias de recursos vía el FONCOMUN, fondo que se ha visto favorecido por el aumento en los recursos municipales provenientes del Impuesto de Promoción Municipal, como resultado del crecimiento económico; y del canon, sobrecanon y regalías, provenientes básicamente del aumento del valor de los minerales. Así los distritos de la Sierra rural pasaron de recibir algo más de 1,200 millones de soles en el 2004, a alrededor de 1,900 millones en el 2006.

En los últimos años, los municipios rurales han venido priorizando la inversión orientada al desarrollo rural. Así en el 2006, se canalizaron inversiones por el equivalente a 420 millones de soles (35% de la inversión total de los municipios), en la construcción de caminos rurales (41%), promoción agraria (31%), y electrificación rural (27%).

Sin embargo, esta situación prometedora, no es suficiente para lograr la generación de proyectos e inversiones orientadas al desarrollo rural. Existen dos grandes limitaciones a considerar. En primer lugar, los municipios rurales enfrentan un problema de escala y escasa infraestructura. Estas entidades tienen en promedio 5,700 habitantes, que se encuentran dispersos y poco conectados; por ejemplo, tan solo el 21% de los distritos de la Sierra rural llegan a más de 8,000 habitantes. Por otro lado, los municipios más

pequeños no cuentan con el personal ni con los servicios básicos mínimos para poder realizar su mandato. En los municipios rurales más pequeños (menos del 2,000 habitantes) el número de profesionales por municipio es 1, mientras que en los más grandes (más de 8,000 habitantes), es de 4. Igualmente, si bien los municipios rurales tienen 5 computadoras en promedio, tan solo el 18% de estos se encuentra conectado a internet. Estas cifras ponen en evidencia las carencias tanto en capital humano, como en el acceso a la infraestructura necesarias para la gestión municipal.

Si bien los municipios rurales han desarrollado importantes herramientas de gestión, el desarrollo rural todavía no se convierte en una preocupación central de ellos (...)

En segundo lugar, hay una marcada ausencia de una estrategia integrada de desarrollo rural tanto en los distintos niveles de gobierno, como entre los mismos municipios locales. Si bien los municipios rurales han desarrollado importantes herramientas de gestión, el desarrollo rural todavía no se convierte en una preocupación central de ellos: mientras alrededor del 75% de los distritos tiene Planes de Desarrollo Concertado, menos del 5% de los mismos tiene Planes de Desarrollo Rural.

Así mismo, un elemento característico de estos gobiernos municipales es su escasa articulación con instancias superiores de gobierno, que permita que se generen sinergias y visiones comunes de desarrollo. La ausencia de un plan de desarrollo nacional, limita las posibilidades de articular esfuerzos en las distintas instancias de gobierno, al no tener un referente común con prioridades establecidas. Esta desarticulación se presenta a todos los niveles de gobierno, haciendo imposible una integración desde abajo hacia arriba, que permita aprovechar las oportunidades de establecer una agenda orientada al desarrollo rural.

### ¿Qué se ha venido gestando?

En el Perú, se han desarrollado con mucho esfuerzo, lineamientos y estrategias consensuadas para el desarrollo rural, que recogen gran parte de los elementos generados tanto en espacios académicos y de cooperación internacional, como del sector público.

3. El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) es un fondo establecido con el objetivo de promover la inversión en las diferentes municipalidades del país, con un criterio redistributivo priorizando las municipalidades rurales.

Un instrumento de gestión pública resultante de estos esfuerzos multisectoriales es la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDR)<sup>4</sup>, publicada en el 2004.

La ENDR se creó con el objetivo de “impulsar el desarrollo humano en el espacio rural con criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental, equidad, y democratización de las decisiones locales”<sup>5</sup>; en tal sentido, desarrolló nueve lineamientos básicos orientados al desarrollo rural en un contexto territorial, que se pueden sintetizar en cuatro ideas centrales. Por un lado, se desarrollan lineamientos orientados a superar las limitaciones que enfrentan los pobladores rurales para lograr una transformación productiva que les permita mejorar su inserción en mercados de productos y servicios, así como su acceso a bienes y servicios públicos y privados; a reducir la vulnerabilidad y exposición a desastres naturales; usar y preservar los recursos naturales y culturales existentes en la sierra; y, por último, promover reformas institucionales para inducir procesos de inclusión social y la generación de mecanismos para que se sostengan en el tiempo los esfuerzos a favor del desarrollo rural.

Sin embargo, pese a los importantes consensos logrados, la ENDR no se ha logrado constituir como parte de una política de estado. Se percibe con claridad una desconexión entre la ENDR y algunas otras iniciativas promovidas por sector público, que apuntan más bien a implementar políticas con tendencia agrarista, en lugar de una opción más amplia y con impactos más extendidos

Un elemento que contribuye a que no se implemente esta estrategia está relacionado a la ausencia de un responsable de “peso institucional” que tome las riendas del desarrollo rural, y rescate y articule los esfuerzos aislados de distintos sectores como el MEF, MIMDES o el mismo Ministerio de Agricultura, que realizan iniciativas aisladas orientadas al desarrollo rural.

Un elemento que contribuye a que no se implemente esta estrategia está relacionado a la ausencia de un responsable de “peso institucional” que tome las riendas del desarrollo rural, y rescate y articule los esfuerzos aislados de distintos sectores como el MEF, MIMDES o el mismo Ministerio de Agricultura, que realizan iniciativas aisladas orientadas al desarrollo rural.

### Pensando en un crecimiento inclusivo

Existen una serie de restricciones que limitan el desarrollo de la Sierra rural y son las causantes de un crecimiento exclusivo para algunos y lamentablemente ajeno para grandes mayorías. En los últimos años se ha logrado realizar un adecuado diagnóstico y caracterización de la problemática de la Sierra rural y se han desarrollado estrategias consensuadas para su desarrollo. Si el objetivo del gobierno central fuera lograr un crecimiento inclusivo, hay en líneas generales, al menos tres grandes ejes centrales que deben ser atendidos con relativa urgencia.

Un primer eje central, se refiere a la inversión en la provisión de bienes y servicios públicos, y a la promoción de políticas de desarrollo productivo que permitan una respuesta competitiva de los productores a las demandas de mercado. Este primer lineamiento se fundamenta en la frecuente, aunque no completa, relación de los hogares con el mercado, y las limitaciones de acceso al mismo que tienen lo que es consecuencias de diversas fallas en los distintos mercados de bienes, servicios y factores.

Otra línea de acción se refiere a la generación de capacidades en los municipios rurales, tanto por el lado de la capacitación y asistencia técnica en la creación de planes adecuados de desarrollo, como en la provisión de la infraestructura física y legal que permita una mejor y más eficiente inversión de los crecientes recursos públicos, como puede ser el caso de las mancomunidades rurales.

Finalmente el gobierno central debe crear una institucionalidad territorial – rural que permita y promueva que el proceso se desarrolle de manera

diversos sectores (MAG, MIMDES, MTC, MEF, CND, Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, etc.), que convergieron en la Comisión Multisectorial de Desarrollo Rural, que forma parte de la Comisión Intersectorial de Asuntos Sociales.

4. La Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (2004), es un instrumento desarrollado como resultado del esfuerzo articulado de

5. Objetivo de Política de Desarrollo Rural: El Peruano, pp. 275825 (05/09/2004)

inclusiva, equitativa y participativa. Esta institucionalidad pasaría por la creación de una estructura orgánica en el sector público que permita la articulación y coordinación de iniciativas locales, regionales y nacionales, tanto públicas como privadas.

(...) el gobierno viene desarrollando un conjunto de políticas desarticuladas en torno al desarrollo rural, promoviendo una agenda exportadora en la Sierra sin un objetivo claramente establecido, limitando las sinergias que se pueden desarrollar entre las distintas iniciativas.

Sin embargo, el gobierno viene desarrollando un conjunto de políticas desarticuladas en torno al desarrollo rural, promoviendo una agenda exportadora en la Sierra sin un objetivo claramente establecido, limitando las sinergias que se pueden desarrollar entre las distintas iniciativas. Si bien hay experiencias exitosas de desarrollo rural, como es el caso de MARENASS<sup>6</sup> o los proyectos FIDA,<sup>7</sup> que recogen gran parte de los lineamientos establecidos en la ENDR, la ausencia de una visión integradora que oriente estas intervenciones limita el impacto que estas pudieran generar.

La ausencia de un plan estratégico de desarrollo nacional, hace que no exista mayor articulación entre los planes de las instancias subnacionales de gobierno y el gobierno central, creando así un entorno poco favorable para la integración secuencial desde abajo hacia arriba. Estos problemas de comunicación en los distintos niveles de gobierno se agudizan aún más con la limitada sincronización entre los Planes de Desarrollo Concertado y Procesos de Presupuestos Participativos, que deberían permitir la retroalimentación entre los gobiernos distritales, provinciales y regionales.

En este sentido, se hace necesario que exista una institucionalidad adecuada que tome las riendas del desarrollo rural, que por un lado fortalezca las

instancias de coordinación multisectorial a partir de la articulación de esfuerzos gestados desde cada sector; y por otro, fortalezca la articulación e integración de las instancias de gobierno subnacionales y promueva las alianzas estratégicas entre los distintos actores de la vida rural.

De igual manera, se hace necesario que el gasto público se oriente a la provisión tanto de infraestructura rural, que permita la integración de los centros poblados rurales reduciendo los altos costos de transacción y superando las “fallas de mercado”, que limitan su desarrollo; como en la generación de capacidades en los municipios rurales, de tal manera que se haga un mejor uso de los crecientes recursos económicos que disponen. ■■■

6. Proyecto de Manejo de los Recursos Naturales en la Sierra Sur.

7. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

# LA CONSTRUCCIÓN DE LA REALIDAD SEGÚN ALAN GARCÍA

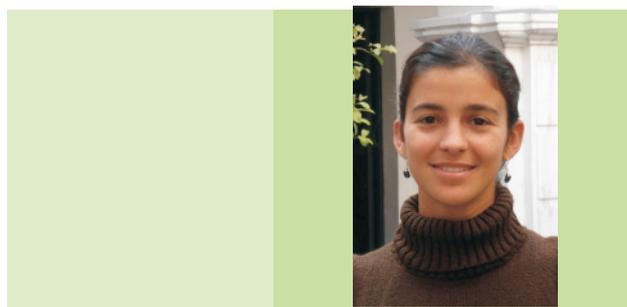
Por Mariel García Llorens

*“La primera vuelta ha dividido al país en tres sectores que parecen incompatibles: allá en el sur tenemos una enorme población que por la dificultad de su geografía y su altitud no ha tenido la posibilidad de nuestro norte de desarrollarse para la exportación, para la pesquería, para el algodón y el azúcar. Y entonces el sur andino y altiplánico tiene un reclamo tremendo porque son los peruanos que sufren la mayor pobreza. ¿Cómo no escuchar eso? Cuando dijeron al terminar la primera vuelta: Alan tienes que unir a todos en contra de ese 30%. Yo dije no puedo, no debo, yo soy aprista, yo no puedo hacer un frente de todos contra el 30% mas pobre del Perú, yo tengo que escuchar lo que dice esa población y proponerle las soluciones y la justicia que requiere”. - Alan García, cierre de campaña 2da vuelta. 1ero junio 2006-*

Me gustaría retomar la discusión sobre la serie de artículos del “Perro del hortelano” publicados por el Presidente en el diario El Comercio, porque creo que ellos ilustran una forma intolerante y excluyente de pensar y actuar que se está volviendo un sentido común entre ciertos sectores de poder político y económico.

Considero que el problema central de la serie “El Perro del Hortelano” es que no solo se trata de una estrategia comunicativa del gobierno, sino fundamentalmente de una propuesta ideológica que se va materializando en la vida social de distintas maneras.

Considero que el problema central de la serie “El Perro del Hortelano” es que no solo se trata de una estrategia comunicativa del gobierno, sino fundamentalmente de una propuesta ideológica que se va materializando en la vida social de distintas maneras. Es decir, lo que al inicio parecía ser un espacio desde el cual el jefe de Estado podía expresar su visión personal sobre el desarrollo, se ha convertido en una plataforma desde la cual se plantean temas para que luego sean convertidos en políticas públicas. Se trataría entonces de una ideología que va teniendo manifestaciones prácticas en la política nacional a través de proyectos



legislativos y en el funcionamiento del Estado en general.

## De perro a perro: la evolución del discurso presidencial

Los tres artículos que hasta el momento parece tener esta serie, giran en torno a tres temas centrales: la puesta en valor de los recursos económicos del país, el rol de los actores que participan o no en ella y la función de las instituciones del Estado.

Comencemos por el primer tema: para el Presidente, existe un gran número de recursos que en la actualidad están siendo desperdiciados (la Amazonía, la tierra, los recursos mineros, el mar y recursos humanos como la fuerza de trabajo y la capacidad de los alumnos) “por el tabú de ideologías superadas, por ociosidad, por indolencia o por la ley del perro del hortelano que reza: “si no lo hago yo que no lo haga nadie””.<sup>1</sup> El considera que la forma de aprovechar estos recursos debe ocurrir solo a través de dos principios, la propiedad privada y la inversión de grandes capitales, con los cuales se aspira a lograr un mayor crecimiento para no quedar rezagados en la competencia con países vecinos dentro de la economía mundial. A lo largo de sus artículos es posible observar que su estrategia discursiva no consiste en discutir posturas distintas respecto al desarrollo o presentar una como la mejor, sino simplemente en tomarla, de manera marcadamente fundamentalista como la única correcta: “la realidad nos dice que debemos poner en valor los recursos que no utilizamos y trabajar con más esfuerzo. (...) Esa es la apuesta del

1. Alan García “El síndrome del perro del hortelano”. En El Comercio, Domingo 28 octubre 2007

futuro y lo único que nos hará progresar”.<sup>2</sup> Para García, debemos:

*“Cambiar la actitud ante la inversión. Si el Estado quiere promover la inversión privada no puede tener como objetivo que el privado gane lo menos posible (...). En vez de exigir criterios exagerados, debe dejarse al mercado y a la competencia de los privados la fijación de estas condiciones”.*<sup>3</sup>

Pero su razonamiento respecto al libre mercado no se queda en la necesidad de un cambio de actitud. García va más allá. Dado que ya ha establecido que existe una única vía de desarrollo, puede entonces plantear una receta precisa a seguir para alcanzar el ansiado progreso. En su segundo artículo, enumera hasta 8 proyectos de ley presentados en el Congreso (y uno ya aprobado) y 14 otras propuestas que espera entregar, todas orientadas a la “puesta en valor” de determinados recursos, esto es, a darle mayores facilidades y a asegurar la infraestructura y legalidad necesaria para que los inversionistas y grandes capitales hagan crecer al país.<sup>4</sup> Coincidió con Ubilluz<sup>5</sup> en que ni Lourdes Flores hubiera llevado a cabo una alianza tan evidente con el gran empresariado. Al respecto, conviene citar, dos años después, las palabras de García sobre esta candidata durante la campaña electoral:

*“...la derecha, su partido y su candidata que quieren continuar el modelo neoliberal según el cual solo los grandes capitales pueden decidir cómo se gobierna en el Perú, (...) y el Estado no tiene que hacer nada sino retirarse de la producción”. (...) “Hay que responderle a esa derecha, ya estás suficientemente gorda, ya has engordado lo suficiente con el hambre del pueblo. Nada ha chorreado ni suficientemente has compartido...”*<sup>6</sup>

2. Alan García “El síndrome del perro del hortelano”. En El Comercio, Domingo 28 octubre 2007

3. Alan García “Receta para acabar con el perro del hortelano”. En El Comercio, Domingo 4 noviembre 2007

4. Son 6 ejes de propuestas: 1) reducir los controles del Estado a la inversión, 2) vender los bienes no utilizados por el Estado a inversionistas privados, 3) abrir la producción y el trabajo de áreas sin uso del territorio peruano, 4) flexibilizar los procedimientos para fomentar la inversión de grandes capitales, 5) reconocimiento al mérito para funcionarios públicos y 6) darle valor de ahorro al trabajo.

5. Juan Carlos Ubilluz, “Del perreo al perro del hortelano” en diario La República 13/03/08

6. Alan García, Mitin de cierre de campaña del APRA, primera vuelta, 6 de abril 2006. Archivo audiovisual de Transparencia

Ese tono agresivo, que pasó desapercibido para muchos durante la contienda electoral del 2006, el Presidente lo reserva ahora para atacar a quienes considera los enemigos del desarrollo del país, desde esta única lectura posible de la realidad.

Este fragmento sirve para ilustrar cómo Alan García representa también al típico político tradicional de la cultura peruana: aquel que dice una cosa en la campaña y que hace otra cuando gobierna. Ese tono agresivo, que pasó desapercibido para muchos durante la contienda electoral del 2006, el Presidente lo reserva ahora para atacar a quienes considera los enemigos del desarrollo del país, desde esta única lectura posible de la realidad. El Presidente pretende que su interpretación no es ideológica, sino que respondería a un examen desapasionado de la realidad, y que tampoco se vincula necesariamente al modelo neoliberal al que antes criticaba tan encendidamente.

Lo interesante es notar que, contra el desarrollo, supuestamente estarían dos grupos de actores: los intelectuales y los agitadores y, en segundo lugar, los ignorantes. El primer grupo es descrito por el Presidente como “antiminero, pluriculturalista y patrioter”. Su argumento es el siguiente: “el viejo comunista anticapitalista del siglo XIX se disfrazó de proteccionista en el siglo XX y cambia otra vez de camiseta en el siglo XXI para ser medioambientalista” y es el que obedeciendo a ideologías engañosas, se encarga de manipular a las masas ignorantes en contra del crecimiento del país. Para el mandatario, “el perro del hortelano no sale de su pobreza intelectual ni quiere que los peruanos salgan de la pobreza material y educativa”.

En el grupo de los ignorantes manipulados se encuentran los pescadores artesanales, las comunidades campesinas, los nativos selváticos y los profesores, entre otros mencionados. Es decir, aquellos sectores más pobres o desfavorecidos por el sistema y a los cuales, en teoría, su gestión debería

Es así que, en el discurso del mandatario, cualquiera que piense distinto, cualquiera que tenga una idea que no corresponda con la suya, no es analizado de acuerdo a sus motivos para oponerse sino que es adjetivado de manera simplista y agresiva, recurriendo a asociarlo con el retorno de cualquier ideología “anticapitalista” sino con el propio terrorismo.

preocuparse. Su argumento es sorprendente en este punto: estos actores no tienen ninguna capacidad de razonamiento y son siempre engañados fácilmente e incitados a protestar contra todo, a pesar de las múltiples políticas pro-pobre del Estado, porque lamentablemente nuestra educación de “mala calidad no enseña a comprender, ni a razonar críticamente”. A pesar de esta mención a la educación, este tema no es tratado por el mandatario, como parte de lo que son las responsabilidades del Estado, sino únicamente como un recurso narrativo, que justifique su argumentación. Entonces, tenemos un discurso que victimiza a unos (como pobres ignorantes) y que culpabiliza a otros de un malestar social bastante más extendido de lo que muestran los medios de comunicación y que se manifiesta por ejemplo, en las múltiples protestas sociales que van sucediéndose en lo que va del año. Es así que, en el discurso del mandatario, cualquiera que piense distinto, cualquiera que tenga una idea que no corresponda con la suya, no es analizado de acuerdo a sus motivos para oponerse sino que es adjetivado de manera simplista y agresiva, recurriendo a asociarlo con el retorno de cualquier ideología “anticapitalista” sino con el propio terrorismo. Por lo tanto, en este discurso aprista del segundo milenio toda opinión diferente queda descalificada.

El tercer tema de esta serie de artículos tiene que ver con el rol de las instituciones, el rol del Estado. En este caso, el Presidente establece una nueva oposición: el sector empresarial vs. el aparato estatal. En su opinión, los recursos económicos del Perú no se aprovechan no solo por motivos ideológicos sino también por razones

burocráticas. Es decir, los ataques del mandatario se dirigen también contra el propio aparato político institucional. El centro de estos ataques son: la burocracia estatal (obsesionada con el control total y por ello muy ineficiente), los gobiernos regionales y municipales (que concentran el poder y por ignorancia o afán de lucrar traban la inversión en sus municipios) y el Congreso (que posterga la aprobación o no le da importancia a las propuestas presentadas por el Ejecutivo). Resulta claro entonces que su discurso tiene visos cada vez más autoritarios. Lo interesante de resaltar aquí es que esta estrategia de desprestigiar (más) al Estado y especialmente al Congreso, es más relevante en el marco de la ratificación del TLC con los Estados Unidos, dado que para agilizar el proceso el Congreso le ha delegado facultades legislativas al Ejecutivo. Vuelvo a lo dicho en un inicio: lo preocupante no son solo las ideas, sino la repercusión de estas en acciones concretas en la política.

(...) lo que se observa en esta trilogía es una nueva concepción política acerca de cómo gobernar, una ideología que quiere producir un sistema profundamente antidemocrático, que propone una única vía de desarrollo en la que se descalifica y excluye a todo el que no esté de acuerdo y en la que, se devalúa sistemáticamente el papel de las instituciones en vez de fortalecerlas.

En síntesis, lo que se observa en esta trilogía es una nueva concepción política acerca de cómo gobernar, una ideología que quiere producir un sistema profundamente antidemocrático, que propone una única vía de desarrollo en la que se descalifica y excluye a todo el que no esté de acuerdo y en la que, se devalúa sistemáticamente el papel de las instituciones en vez de fortalecerlas. En términos de actores, se debe facilitar la gran inversión y minimizar “la interferencia” de un estado ineficiente en todos sus niveles, apoyar a los más pobres con programas sociales (básicamente asistencialistas) y reprimir a quienes perturban el orden.

### Importa quién lo dice pero también desde dónde lo dice

Resulta también muy interesante notar que Alan García eligió al diario El Comercio para presentar y difundir sus ideas. Es el diario más antiguo del país, encabeza un poderoso grupo de comunicación, que incluye otros diarios y canales televisivos, y es el que leen las esferas de poder económico y político. Es además el medio de referencia frente al cual el resto de la prensa informativa establece su posición. Es decir, se esperaba, como ocurrió, que otros medios editorialicen el tema, busquen especialistas para debatirlo y se generen así corrientes de opinión. Además el Presidente no eligió cualquier día para su publicación, sino el domingo, probablemente el día de mayores ventas del diario, y en el que este puede ser leído y comentado en familia o diversos grupos, generando mayor impacto.

Lo que quiero sostener es que El Comercio, diario que se pretende democrático, pluralista y neutral, ha participado desde su espacio editorial de estas ideas profundamente antidemocráticas plasmadas en la hoy conocida saga de “El perro del hortelano”. Resulta increíble pero este medio eligió el domingo siguiente a la publicación de los artículos para opinar y felicitar al mandatario: “en lo formal e ideológico, resulta gratificante asistir a lo que podríamos llamar una maduración doctrinal del pensamiento político del doctor García, matizado ahora de pragmático estadismo”.<sup>7</sup> El Comercio considera que los errores de su gestión pasada tuvieron que ver con su juventud y con “una línea partidaria ideológica trasnochada, en la que el estado tenía un rol preeminente”. Coincide también en que no se puede dejar de lado la ayuda social “para aquellos más deprimidos a quienes les tome mayor tiempo incluirse en esta reconversión” a la modernidad. Es decir, se debe facilitar la inversión de grandes capitales y brindar programas sociales para los más pobres (e ignorantes).

El Comercio, en efecto, participa y también se deja llevar por esta especie de “euforia intolerante” que circula estos días: “claro que hay perros del hortelano añosos, pesimistas, antimineros y pseudoambientalistas, pero sobre todo de mentalidad regresiva y hasta desestabilizadora del sistema democrático. Y la manera de combatirlos es desenmascararlos y demostrar al país

que el estatismo socialista es hambreador...”.<sup>8</sup> Dicho de otra manera, parecería que para los agitadores, solo queda la represión.

De esta manera, se toma al libre mercado como la forma natural en la que las cosas son y por lo tanto, crece la intolerancia y la postura represiva frente a todos aquellos disconformes o históricamente excluidos de la modernidad. Es decir, frente a aquellos disconformes con las propias contradicciones que el modelo genera. Cabe preguntarse quién lleva la máscara de las falsas creencias.

Entonces, vale preguntarse, ¿quién es el ventríloco de quién? Al comparar los discursos del jefe de Estado y el del diario, se hace evidente la alianza actual entre el Estado y los poderes económicos dominantes, representados aquí por este medio de comunicación (aunque se podrían citar otros como RPP, Expreso, etc.). Para estos, el objetivo es “desenmascarar y combatir” a quienes amenazan la democracia. La democracia no estaría constituida por la posibilidad de negociar ideas contrarias y distintos tipos de intereses en juego, sino que va solo quedando asociada de manera perversa y autoritaria con el libre mercado.

De esta manera, se toma al libre mercado como la forma natural en la que las cosas son y por lo tanto, crece la intolerancia y la postura represiva frente a todos aquellos disconformes o históricamente excluidos de la modernidad. Es decir, frente a aquellos disconformes con las propias contradicciones que el modelo genera. Cabe preguntarse quién lleva la máscara de las falsas creencias.

### Pan con libertad para todos los peruanos

La creciente intolerancia como política de gobierno, expresada desde el mandatario frente a todo aquel que no coincide con su punto de vista, es preocupante

7. ¿Cómo superar “el síndrome del perro del hortelano”? Editorial El Comercio, 04/11/08.

8. El perro del hortelano y la lucha contra la pobreza. Editorial El Comercio, 09/04/08

(...) detrás de la euforia intolerante con la que se dirige a todo el que no está de acuerdo con su postura, podrían estar los mismos miedos latentes que acompañan siempre la historia de este país: el miedo al desborde, al caos social que altere el orden de las cosas.

dado que sus opiniones van de la mano con un represivo ejercicio de poder.

Entonces, ¿de qué desarrollo estamos hablando? Dicho en otras palabras, habría que cuestionarse quiénes forman ese "Perú que avanza", -como rezan carteles del gobierno en todas partes del país-, y también hacia a dónde va, cuando el representante elegido para gobernar democráticamente al conjunto social, esto es, respetando la diversidad de opiniones, intereses y posturas que se encuentran en él, toma partido por un actor social: los grandes capitales. Preguntarse si detrás de la euforia intolerante con la que se dirige a todo el que no está de acuerdo con su

postura, podrían estar los mismos miedos latentes que acompañan siempre la historia de este país: el miedo al desborde, al caos social que altere el orden de las cosas.

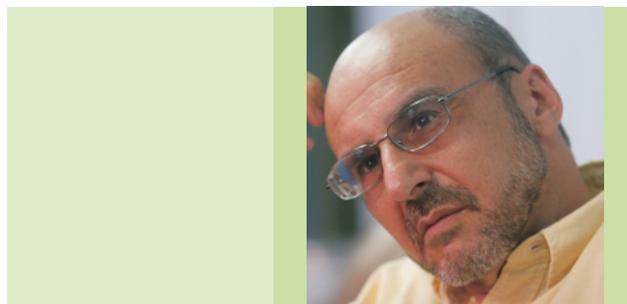
Como puede observarse en el epígrafe que da inicio a este artículo, el actual Presidente dijo al cierre de su campaña electoral que se preocuparía por escuchar el reclamo de los más pobres del Perú para proponerles las soluciones y la justicia que requerían. Habría que recordarle ahora que saber escuchar es poder hacerlo con quienes piensan distinto. Actualmente, pareciera que solo puede escuchar y preocuparse por aquellos que piensan igual que él.

La política la desprestigian los propios políticos que, como Alan García, tienen un discurso de campaña y otro "sin disfraz" al llegar al gobierno. O de repente todos sabemos ya que es así y a nadie le sorprende, es parte del juego. Tenemos entonces al García que ya conocíamos, antes aliado de los 12 apóstoles, ahora de los grandes capitales y de la industria extractiva, excelente orador -desbordado por lo que considera su elocuencia-, que defiende tardíamente y de manera radical un modelo que empieza a desmoronarse en otras partes del mundo, a las cuales continúa tomando como ejemplo a seguir en sus discursos. ■■■

## LA DISPUTA POR EL ESPACIO

Por Antonio Zapata Velazco

En nuestros días, el conflicto por el territorio se expresa en la contradicción entre minería y agricultura. Las fuertes inversiones mineras de las últimas décadas suelen chocar con comunidades campesinas y agricultores que se resisten a ser desplazados y ver desaparecer su forma de vida. Esta lucha por el espacio ha cambiado profundamente en la historia peruana de los dos últimos siglos. En el presente artículo veremos la evolución de esa tensión fundamental porque afecta el movimiento de conjunto del país. Comenzando por la independencia y a lo largo del primer siglo republicano, la disputa por el espacio adquirió la forma de una lucha de la ciudad por expandirse a expensas del campo. La ciudad estableció plenamente su dominio recién en el transcurso del siglo XX. Cuando fue claro que la vida



urbana tenía la prioridad espacial en la vida peruana, entonces el campo empezó a perder terreno también frente a la minería. En el pasado, la minería había sido muy importante económicamente, pero era espacialmente marginal con respecto al inmenso peso

del campo y de la vida rural en general. Ahora prácticamente todo el país está superpuesto por denuncias mineras.

En el pasado, la minería había sido muy importante económicamente, pero era espacialmente marginal con respecto al inmenso peso del campo y de la vida rural en general. Ahora prácticamente todo el país está superpuesto por denuncias mineras.

La presión urbana fue muy fuerte a lo largo del siglo XIX. Por ejemplo, en el archivo del Congreso de la República se halla una inmensa cantidad de peticiones de poblaciones pidiendo ser consideradas villas y ciudades.<sup>7</sup> Esta condición permitía formar municipalidades y disponer de autoridades locales, como juez de paz y eventualmente hasta subprefecto, que incidían en un mayor desarrollo de la localidad. Un caso célebre fue la solicitud presentada por el caserío del Imperial, en Cañete, pidiendo ser considerado pueblo. Es un estadio muy embrionario y por lo tanto muy ilustrativo de este conflicto entre la vida urbana y la rural en el siglo XIX. En efecto, en marzo de 1867, el representante del caserío, don Casimiro Nova elevó un memorial al diputado por Cañete en el Congreso Constituyente de 1867, Demetrio O Higgins, para que solicite la condición de pueblo para la población. Demetrio O Higgins era hijo del prócer chileno Bernardo O Higgins y vivía en Cañete en la hacienda Montalbán.

Pocos meses después, en mayo del mismo año, el hacendado Antonio Joaquín Ramos pidió una audiencia a la representación nacional para oponerse a la solicitud de O Higgins y el Imperial. Sostuvo Ramos, “Que el Imperial es de mi propiedad, a título de compra, que los sitios que ocupan los ranchos de los indígenas son míos... yanaconas que se suponen dueños y que buscan consumir una sorpresa atentando contra el derecho de propiedad”. En opinión del terrateniente se trataba de la rancharía de su hacienda y no podía obtener la categoría de pueblo porque sus habitantes no eran dueños de sus viviendas.

O Higgins se dirigió a la comisión de demarcación territorial de su cámara en junio de ese año, sosteniendo que Imperial tenía más de mil almas, que disponía de calles ordenadas y servicios públicos urbanos, incluyendo un templo recién restaurado. En consecuencia, reunía los elementos necesarios para formar un pueblo independiente. Por último añadía que si se revisaba la historia de muchos pueblos peruanos se hallaría que tenían un origen semejante. Para probarlo aludía a la creación de Sullana en 1839, que había motivado una primera norma legal republicana previendo los pasos indispensables para formar pueblos a través de la expropiación de haciendas por ser de utilidad pública.

No obstante que el hijo del prócer chileno también era terrateniente del mismo valle, su razonamiento era contra el hacendado y a favor del pueblo. Asimilaba la ciudad y la condición urbana a la situación de civilización y relegaba a su par latifundista como bárbaro. Esa distinción era más clara en el segundo memorial del Imperial que acompañaba O Higgins a su alegato ante el Congreso. Aquí se sostiene que la resistencia de Ramos a la petición es temeraria porque “Imperial reúne todos los requisitos que las normas de todos los tiempos han exigido para elevar a la dignidad de pueblo y levantarse de reducción, caserío o comunidad”. Añade que “están dispuestos a comprar las tierras de Ramos” y reconocen que “han sido la rancharía de su hacienda Hualcará”. Pero, expresan que han progresado y concluyen con un razonamiento sobre la naturaleza de la república que entienden ha de proporcionarles la victoria ante el Congreso Constituyente. Dice el Imperial que “el gobierno republicano no es para uno, sino para todos, en beneficio no del individuo sino de la comunidad...” En este caso, el representante del caserío del Imperial razona sobre la esencia del estado y solicita ser juzgado con el criterio del bien común, que gobierna en los nuevos tiempos republicanos, distintos a la era colonial, cuando el hacendado tenía más derechos que los indígenas.

Pero, la Comisión de Demarcación Territorial del Congreso falló en contra del pueblo y dejó a O Higgins en minoría. La Constituyente de 1867 opinó que la propiedad era sagrada y que Ramos disfrutaba de ella, como reconocía el mismo pueblo de Imperial. Ni la súbita muerte de O Higgins, misteriosamente envenenado en Montalbán en 1868, impidió que la disputa legal prosiguiera. Fueron necesarios ocho años para que en 1875, una breve ley del congreso

7. Parlamento y Sociedad en el Perú: bases documentales del siglo XIX, publicación del Congreso de la República en 8 tomos preparada por Pablo Macera, Lima: 2000.

declarara pueblo al Imperial de Cañete. El último acto había sido la renuncia de Ramos a la propiedad de su ranchería y su consentimiento con la formación del pueblo.

Hasta el menor caserío de indios aspiraba a ser pueblo para adquirir los beneficios inherentes a la civilización. Ni los hacendados lograron impedir el movimiento hacia la urbanización del territorio nacional.

La resolución de este pleito es ejemplar, porque revela la fortaleza del principio urbano sobre el rural. El nuevo orden se imponía a pesar de los prejuicios sociales y raciales. En efecto, Ramos era blanco y latifundista, pero perdía ante indígenas minifundistas. Quien era derrotado era la ruralidad, que cedía espacio frente al incontenible avance de lo urbano. Esta conclusión se refuerza cuando se observa el proceso en su conjunto. En efecto, Imperial sólo era un caso entre muchos. Sólo el año 1867 solicitaron lo mismo que el Imperial, la siguiente serie de entonces caseríos: Catacaos y Morropón en Piura; El Carmen en Chinchipe; Llata en Huamalíes y Ñahuimpuquio en Tayacaja. Era una marea incontenible. Ante cada Congreso peruano se abrían varios expedientes solicitando lo mismo, que el parlamento consagra la expansión de la ciudad en detrimento del campo. Hasta el menor caserío de indios aspiraba a ser pueblo para adquirir los beneficios inherentes a la civilización. Ni los hacendados lograron impedir el movimiento hacia la urbanización del territorio nacional.

Este proceso avanzó raudamente conforme transcurría el siglo XX. En determinado momento los terratenientes percibieron las enormes ventajas económicas que podían obtener de la transformación de la renta agrícola en urbana. Famoso es el caso de la familia Moreyra, entonces propietaria de la hacienda San Isidro en Lima, que enjuició al gobierno de Augusto B. Leguía, intentando impedir la construcción de la avenida Arequipa porque malograba su propiedad. Sin embargo, diez años después habían vendido la hacienda a precios de escándalo, comparado con lo exigua de la renta agrícola previa. Tardaron en tomar conciencia. Pero,

en algún momento lo hicieron y desde entonces fue muy acelerado el proceso de urbanización. Junto con las migraciones internas vino el sueño de la casa propia alentado por Pedro Beltrán y la formación de las mutuales. Con esos instrumentos, desde la mitad de los años cincuenta, los valles costeros se fueron transformando en bosques de hierro, vidrio y cemento.

Al imponerse en definitiva la ciudad sobrevino una mayor barbarización del agro. Fue la sublevación de Sendero, que la sociedad peruana interpretó como un movimiento nacido en el campo andino propio de las provincias del interior, la gota que colmó el vaso. A partir de entonces, toda actividad tiene mayor prestigio que la agropecuaria; que ha quedado asociada a violencia y atraso económico. En ese contexto, la inversión minera se multiplicó gracias a las leyes promocionales dictadas en los noventa y los excelentes precios de las materias primas de esta década. Se había levantado un enemigo más, una nueva actividad económica con rango de civilizatoria, que atrae inversión extranjera y es buena para la nación. El campo puede volver a arrimarse y dejar espacio libre. El único problema es que los hijos del Ande son la mayoría nacional y el país puede arder en la nueva disputa por el espacio nacional. Si la minería no cambia de actitud, el 2011 sus representantes estarán en dificultades. ■■■

## JUAN DIEGO FLÓREZ, CASADO

Por Víctor Vich

En 1991, el techo del Conservatorio Nacional se vino abajo y por falta de recursos tuvieron que cerrarlo por un par de años. En ese entonces, Juan Diego Flores era alumno del mismo y literalmente comenzó a patear latas. Yo lo conocí en esos días porque un íntimo amigo mío, Nicolás Mindreau, también estudiaba ahí y ambos habían comenzado a andar juntos por las calles de Lima. Recuerdo entonces el desconcierto, la indignación de todos ante un aparato estatal que no ofrecía soluciones ni asumía responsabilidades mínimas en el sistema educativo.

Juan Diego estuvo a punto de haber tenido que dedicarse a otra cosa. Si alguien le hubiera ofrecido un buen trabajo, quizá hubiera aceptado y su futuro en la ópera hubiera terminado como el techo de Conservatorio Nacional.

Fueron los peores años del gobierno aprista. Al conflicto armado no solo se sumaba el caos económico sino también las acusaciones de corrupción en la mayoría de los casos bien sustentadas sobre el comportamiento de los dirigentes apristas. Y por lo menos si de políticas culturales y sociales se trata, la sonrisa triunfalista de Alan García, que tanto evoca la que en su tiempo tuviera Alberto Fujimori, se presta a aprensiones y sospechas.

Resulta entonces irónico o sorprendente que Juan Diego Flores haya estado tan cerca de Alan García en los días previos a su matrimonio y que el presidente haya sido uno de los principales invitados en la Catedral de Lima. En los noventa, por el desinterés o la irresponsabilidad de su gobierno y del que siguiera después, Juan Diego estuvo a punto de haber tenido que dedicarse a otra cosa. Si alguien le hubiera ofrecido un buen trabajo, quizá hubiera aceptado y su futuro en la ópera hubiera terminado como el techo de Conservatorio Nacional. Me consta que en esos días él intentaba maniobrar con la vida dura.

Entonces, la pregunta sigue siendo absolutamente trillada: ¿cuántos jóvenes de hoy se ven obligados a renunciar a su potencial artístico porque el país no les



ofrece ningún apoyo? ¿Cuáles son las políticas de fomento que el actual gobierno tiene ante el tema de la cultura? No voy a subrayar lo que todos sabemos pero creo que debemos ser claros en dos puntos. Este gobierno, con un Ministro jalado -antes y ahora-, solo parece dedicarse a echarle la culpa al SUTEP de todo el desastre de la educación nacional e, igual de peor, cree que una desarticulada ley de patrimonio es la encargada de resolver la ausencia de una verdadera política cultural del país. Ni lo uno ni lo otro: ni el SUTEP es el principal causante de la situación en la que nos encontramos, ni en este país todos somos la Huaca Pucllana.

(...) es realmente una vergüenza cómo los gobernantes y los Ministros que no apoyan ni el arte ni el deporte reciban luego, en el Palacio de Gobierno, a quienes consiguen destacar a pesar del desinterés que siempre han mostrado en sus prioridades políticas.

Sin duda, los peruanos nos alegramos del éxito internacional alcanzado por Juan Diego Flores. Pero ello lo coloca en una "posición de autoridad" que él podría haber aprovechado de una manera más contundente. Me explico mejor: Juan Diego podría haber regresado al Perú para hacer política en el sentido más simple y auténtico del término. No me refiero, por supuesto, ni a una militancia partidaria ni a entablar debates ideológicos. En mi opinión, de lo único que se trataba era de contar con mucha mayor fuerza e insistencia su propia historia profesional. Al

narrar cómo lo trató en el Perú, digo, al contar cómo cuando alguien tocaba muy fuerte el piano del Conservatorio Nacional el techo se iba desmembrando hasta que efectivamente se desmembró, su función de intelectual hubiera contribuido a defender a un sector que sigue sin recursos a pesar de que por todos lados nos dicen que el *Perú Avanza*. Es cierto que Juan Diego sí contó algo de todo aquello pero lo hizo sin mucha fuerza política. Puedo decirlo de otra manera: es realmente una vergüenza cómo los gobernantes y los Ministros que no apoyan ni el arte ni el deporte reciban luego, en el Palacio de Gobierno, a quienes consiguen destacar a pesar del desinterés que siempre han mostrado en sus prioridades políticas. Pero, sin duda, es mucho más desconcertante -o increíble aún- que sean justamente los artistas y deportistas (que han sufrido esa falta de apoyo) los que sigan accediendo a “posar” con ellos y a entrar en ese juego de farándula y fotografías.

Alan García, convertido a la versión más elemental y de corto plazo del neoliberalismo no entiende que sin una política cultural ambiciosa y una mejora sustantiva de la educación, lo que debiera expresarse entre otros hechos en superar en estos tiempos de proclama bonanza la magra asignación presupuestal que se les asigna, no puede pensarse en un verdadero desarrollo. Y que hasta puede defender con la intransigencia que lo hace los principios de una economía de mercado y al mismo tiempo crear condiciones para que haya una relativa igualdad de oportunidades para todos. Ahora triunfan los que consiguen escapar de la trampa, el gobierno parece que quisiera celebrar su propia abdicación de responsabilidades.

Juan Diego podrá decir, en efecto, que al él no le interesa la política, pero lo cierto es que si aquella fuera su frase, un acto de consecuencia personal hubiera sido no acceder a juntarse con la clase política con quien lamentablemente se le vio en esos días festivos: García como timonel, Kouri (y su hermano) ambos pertinaces transgresores de la ley, el alcalde Castañeda (que insiste en no explicar sus erráticas decisiones de sobre licitaciones mal planteadas en la que se dilapidan fondos que no pertenecen a todos) y la triste oficialidad de un sector de la iglesia Católica que hace tiempo abandonó el ideal de servicio y que se ha venido transformando en otra cosa. ¿No es hacer política que el canal 7 transmita el matrimonio en lugar del juicio a Fujimori?

Debemos recordarlo siempre: a inicios de los noventas el techo del Conservatorio se cayó y dejó a todos los estudiantes en la calle. ¿Qué hacían, en ese entonces, aquellos políticos que asistieron al espectacular matrimonio? El Conservatorio sigue sin tener hasta hoy un lugar propio y quizá debe ser un caso único en el mundo. Si hoy en día Juan Diego Flórez es uno de los tenores más importantes del mundo, lo es, sin duda, por su excepcional talento, pero también por un pequeño golpe de suerte. El Estado peruano -en ese entonces representado por Alan García- hicieron lo posible para que Juan Diego no destacara y estuvieron a punto de destruir su brillante carrera. Juan Diego, sin embargo, no solo es un gran Tenor; es, además, un muy buen tipo. Yo lo recuerdo así, una tarde, almorzando en la casa de mi amigo con todos nosotros. El tiene, para con el Perú, una seria responsabilidad hacia adelante. ■■■

# LA VIGENCIA DE LA POLÍTICA, NUEVAS MIRADAS, NUEVAS INTERPRETACIONES

Por Pablo Sandoval

- *El tiempo de la política. El siglo XIX reconsiderado*, de José Elías Palti (Siglo XXI editores, Buenos Aires, 2007).
- *The Time of Liberty: Popular Political Culture in Oaxaca, 1750-1850*, de Peter Guardino (Duke University Press, 2005).
- *Intelectuales. Notas de investigación*, de Carlos Altamirano (Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 2007).
- *Nación y Estado en Iberoamérica. El lenguaje político en tiempos de la independencia*, de José Carlos Chiaramonte (Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2004).
- *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880*, de Hilda Sabato (Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 2004).

## Los desafíos de la Historia Política

Desde la década de 1970 la disciplina histórica se vio turbada por el llamado “giro hermenéutico”, dando espacio a una segmentación de miradas que multiplicaron lenguajes y estrategias de investigación. Las preguntas se diversificaron y llevaron a nuevos enfoques y métodos. Este proceso produjo también cambios en el campo de la llamada *nueva historia política* ¿Cuál fue el desafío para esta “nueva” especialidad historiográfica?

En primer lugar, la historia política dejó de ocupar el lugar de rama conservadora que mantuvo durante décadas, al menos en relación a la historia económica y social. En segundo lugar, este cambio significó el distanciamiento epistemológico hacia las interpretaciones teleológicas; abriendo espacio a explicaciones que no derivarán en desenlaces inevitables o fatales. Precisamente en este escenario, es cuando para los historiadores lo “político” logra cierta autonomía, ya que deja de depender de determinaciones externas y se le interpreta desde sus propios lenguajes y configuraciones, permitiendo al fin y al cabo desarrollar la historia política como especialidad con piso propio. Por último, desarrolló un marco conceptual novedoso que permitió una



nueva lectura y comprensión de los archivos, y que sometió las fuentes y evidencias del pasado a nuevas preocupaciones sobre las dinámicas políticas, en particular al releer el siglo XIX y revelarlo en un nuevo lenguaje conceptual.

Sin duda, los contornos de esta nueva historia política fueron delineados por los dilemas que atraviesan la política contemporánea. Por esta consideración es difícil imaginar en América Latina la emergencia de esta corriente historiográfica por fuera del marco de discusiones sobre la constitución de nuevos nacionalismos, las fragilidades de la democracia, el declive de regímenes populistas, las herencias del autoritarismo, los retos de las transiciones democráticas, el impacto de la caída del Muro de Berlín, la persistencia de desigualdades ciudadanas o las discusiones acerca de la sociedad civil. Si bien es cierto, todos estos temas se originan en el marco del debate político presente, han sido estímulos indiscutibles para moldear de otra manera nuestra comprensión del pasado, y por lo tanto, para desarrollar nuevas preguntas e interrogantes desde la historia política.

Este es, el clima moral e intelectual que permite situar la aparición de esta *nueva historia política*, que ha tenido una cantidad de condiciones de producción favorable en los Andes,<sup>1</sup> pero también en otros países de América Latina, en especial en Brasil (José Murillo de

1. Ver en especial la compilación de Cristóbal Aljovín y Nils Jacobsen (eds.), *Cultura política en los Andes (1750-1950)*, UNMSM / IFEA / Embajada de Francia en Perú, Lima, 2007.

Carvalho), Argentina (Hilda Sabato) y México (Antonio Annino).

### Reconsideración del siglo XIX

Una revisión de esta literatura apuntaría a afirmar que el siglo XIX latinoamericano ha sido sin duda el más trabajado. Quizás la contundencia de esta comprobación no resulte sorprendente. Responde más bien a una reacción historiográfica respecto a los términos en que por lo general se entendió este siglo: una etapa de transiciones. Por un lado, el XIX fue entendido como el siglo que culturalmente transitó sin fisuras del antiguo régimen a la modernidad, y por el otro, como el siglo que, en términos políticos, reemplazó sin mayores antagonismos las instituciones coloniales por otras republicanas o liberales. El cuestionamiento de estos supuestos, la crítica de la idea de un camino universal, llevó a rescatar la compleja experiencia del siglo XIX para mirarlo con otros ojos (no lineales) y adquirir así densidad histórica propia.<sup>2</sup>

¿Qué perspectivas aparecieron con fuerza en esta renovación? En primer lugar, se renovó la concepción misma de la formación del Estado y la nación, abordados esta vez desde una perspectiva *procesual* y *genealógica* (bajo la influencia de Norbert Elias, Philip Abrams, Derek Sayer, Philip Corrigan, Benedict Anderson y Adrian Hastings), y no como algo dado.<sup>3</sup> Fue bajo estos lentes, entonces, que los historiadores prestaron mayor atención a la tupida red de vínculos, lenguajes y discursos que se articularon alrededor de la voluntad modernizadora de estas nuevas elites periféricas justo en el momento en que diseñaban nuevos Estados e inventaban inéditos nacionalismos. Hasta entonces, la llamada historiografía “dependentista”, al no encontrar categorías pesadas

“clásicas” como Estado, Nación o Burguesía Nacional, había determinado que el XIX, o bien era un fraude o simplemente *un siglo a la deriva*. En segundo lugar, la nueva historia política se interrogó sobre qué tipo específico de comunidad política surgió luego de la ruptura con España, para lo cual prestó particular atención a los contenidos políticos y culturales de estos proyectos y experiencias, en especial de las formas republicanas de gobierno que crearon sus propias instituciones, sujetos políticos, genealogías y comunidades lingüísticas.

En tercer lugar, resaltó que el tema de fondo era dar cuenta no sólo de los mecanismos de construcción y legitimación del poder político, sino también las condiciones de su reproducción, más aún cuando ésta se proyectaba bajo la densa trama de la desigualdad y la exclusión social. Para ello amplió el marco de referencias conminando a los historiadores a que sus preocupaciones no se redujeran sólo a las élites o a quienes aspiraban a serlas, sino también al conjunto de quienes integraban la comunidad política. Por lo tanto, esta nueva historia política no debía contentarse solamente con prestar atención a los que mantenían la dirección o aspiraban a tenerla, sino también a quienes la consentían, legitimaban y reproducían “desde abajo”. Aparecieron, entonces, innovadoras investigaciones acerca de las formas de soberanía, la representación y participación política, sobre la dinámica integradora y clientelar de los partidos políticos, sobre caudillos locales y nacionales, la historia electoral,<sup>4</sup> los lenguajes políticos y las identidades, las esferas públicas, la construcción de la ciudadanía<sup>5</sup> y la sociedad civil.<sup>6</sup> En otras palabras, *una historia política* que alternaba entre Gramsci y Tocqueville.<sup>7</sup>

Es en este contexto que la dimensión cultural y las prácticas sociales aparecieron como centrales, facilitando el encuentro de la historia política con los aportes de la historia cultural e intelectual.<sup>8</sup> Permitió,

2. En esta tarea fue clave François-Xavier Guerra, en especial en su libro *Modernidad e Independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, FCE, México DF, 1992. Igualmente importante son Hilda Sabato, “La reacción de América: la construcción de las repúblicas en el siglo XIX”, en: Roger Chartier y Antonio Feros (comps.), *Europa, América y el mundo: tiempos históricos*, Marcial Pons, Madrid, 2006; y Sarah C. Chambers, “New Nations and New Citizens: Political Culture in Nineteenth-century Mexico, Peru, and Argentina”, en: Thomas H. Holloway (ed.), *A Companion to Latin American History*, Blackwell Companions to World History, Boston, 2008.

3. José Elías Palti, *La nación como problema. Los historiadores y la “cuestión nacional”*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003; Nicola Miller, “The Historiography of Nationalism and National Identity in Latin America”, en: *Nations and Nationalism*, Vol. 12, N. 2, Abril 2006.

4. Que tiene en Jorge Basadre un punto de partida indiscutible en el Perú.

5. Ver, Hilda Sabato, *La ciudadanía en el siglo XIX: nuevas perspectivas para el estudio del poder político en América Latina* <http://www.ahila.nl/publicaciones/cuaderno8A.pdf>

6. Sobre el Perú historiadores/as como Carmen McEvoy, Cristóbal Aljovín, Cecilia Méndez, Gabriela Chiaramonti, Fanni Muñoz, Sarah Chambers Florencia Mallon, entre otros.

7. Como bien señalan Aljovín, y Jacobsen en su introducción a *Cultura política en los Andes*, pp. 14-15.

8. Entre los textos importantes para este encuentro podemos ubicar Roger Chartier, *Espacio público, crítica y desacralización en el siglo*

por ejemplo, recuperar el papel que juegan las representaciones sociales, los rituales y los imaginarios en la definición -pública y privada- de la política. Esta comprensión cultural, otros la llamarían “performativa”, de la política dio por resultado la constitución de un campo que rápidamente atrajo la atención de historiadores, y para todo efecto práctico, la historia de la política devino en muchos casos en historia de la “cultura política”.<sup>9</sup>

### Una renovada historia intelectual

Carlos Altamirano señala que en América Latina la historia intelectual no está en apogeo pero tendría que estarlo. Para ello lanza sugerencias que tiene más de elementos programáticos que descriptivos. Refiere, por ejemplo, que las elites culturales han sido actores importantes de la historia de América Latina, y que su papel debe valorarse en tanto su posición de intermediarios culturales entre la república internacional de las letras y las condiciones y tradiciones nacionales.

Desde esta perspectiva, el siglo XIX y sus distintas coyunturas claves como el proceso de independencia, el drama de las guerras civiles, la construcción de los estados nacionales, no podría imaginarse sin hacer referencia al punto de vista y la acción de los letrados, los doctores y los intelectuales. En efecto el profundo cambio social y económico que en el último tercio del siglo XIX incorporó periféricamente a los países latinoamericanos en la órbita de la modernización capitalista, reclutó sus intérpretes y legisladores -para usar la denominación de Zygmunt Bauman<sup>10</sup>- precisamente entre estos círculos letrados.

Ya en el siglo XX, la situación y el papel de las elites culturales varió de un país a otro, según las vicisitudes de la vida política nacional, la complejidad creciente de la estructura social y la ampliación de la gama de los productores y productos culturales. Pero hablando en términos generales en América Latina hemos tenido,

como en otras partes del mundo, tanto hombres de letras comprometidos con la legitimación del orden como intelectuales críticos del poder, vanguardias artísticas y vanguardias políticas surgidas principalmente de las aulas universitarias. Por ejemplo, el APRA creado en los 20s, así como el marxismo y el socialismo latinoamericano, fueron parte de comunidades intelectuales que produjeron nuevos vocabularios ideológicos e inéditas representaciones culturales que sirvieron de “ficciones orientadoras” a través de proclamas sociológicas, revistas culturales, imágenes nacionales y movimientos literarios que impactaron directamente en el mundo político. Acercarse a este proceso es importante por lo que revela de los aciertos y los extravíos de los intelectuales, pero además por la forma en que estos discursos fueron generados y luego asimilados por actores sociales que, en distintas coyunturas de los siglos XIX y XX, resignificaron estos discursos y luego promovieron encuentros radicales con la sociedad.<sup>11</sup>

Sin embargo, salvo excepciones, no contamos con una historia de estos grupos, de sus asociaciones, sus disputas y formas de acción, de sus espacios de sociabilidad y de sus debates. Hay excelentes estudios sobre casos nacionales, sobre todo en Brasil (Sergio Miceli, Renato Ortiz), México (Charles Hale, Mauricio Tenorio) y Argentina (Beatriz Sarlo, Horacio Tarcus), pero en general en el resto de los países de la región esta es una problemática desatendida de la agenda historiográfica. En este sentido, la renovación de la historia política, esta vez, vía el diálogo con la historia intelectual puede contribuir a innovar esta zona abandonada como es la historia de nuestras elites culturales.

\*\*\*

Como hemos señalado, estos libros ubicados en las fronteras de la historia política y la historia intelectual, nos empujan a repensar las coordenadas de una nueva historia política en América Latina siempre que no asociemos sus manifestaciones con el establecimiento de un paradigma. Ya que debemos anotar que la nueva historia política no proviene de una escuela, tampoco provee un sólo método, ni cuenta con algún tótem

XVIII, Gedisa, Barcelona, 2003, y Keith Baker, *Inventing the French Revolution: Essays on French Political Culture in the Eighteenth Century*, Cambridge University Press, 1990.

9. Ver la discusión de Alan Knight “¿Vale la pena reflexionar sobre la cultura política?”, en: Cristóbal Aljovín y Nils Jacobsen (eds.), *Cultura política en los Andes*. Así también es útil el balance de Ronald Formisano, “The Concept of Political Culture”, en: *Journal of Interdisciplinary History*, N. 31: 3, 2001.

10. Bauman, Zygmunt, *Legisladores e intérpretes. Sobre la modernidad, la posmodernidad y los intelectuales*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 1997.

11. Esta perspectiva se encuentra en trabajos como el de José Luis Rénique, *La Nación Radical: Perú 1888-1992*. De la Utopía a la Tragedia, 2007, manuscrito, y Carlos Altamirano, *Peronismo y cultura de izquierda*, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires, 2001.

fundador. Por tanto, tampoco proporciona una visión global alternativa, ni tiene una homogeneidad conceptual e interpretativa. En todo caso, podría afirmarse que la *nueva historia política* pese a que cuenta con una variedad de acercamientos teóricos, todos coinciden en valorar el rol central que juegan las voluntades políticas (desde arriba y desde abajo) al

momento de forjar representaciones y construir instituciones en coyunturas de cambio social. En otras palabras, esta voluntad política llevada adelante por individuos que inventan sus propios lenguajes ideológicos, será comprendida entonces desde la trama cultural, que en “última instancia”, proporciona el marco de acción de lo político. ■■■

## Ramón Pajuelo, *REINVENTANDO COMUNIDADES IMAGINADAS* *Movimientos indígenas, nación y procesos sociopolíticos en los países centro andinos* (IFEA - IEP, 2007)

El texto de Pajuelo tiene el singular mérito de situar con extrema lucidez la influencia de los movimientos con reivindicaciones étnicas en el impulso de cambios decisivos en la historia política reciente de Ecuador y Bolivia así como los límites de esos logros en el Perú. Reivindica lo que es intransferiblemente cultural y a la vez le da fuerza a esta dimensión porque precisamente no la aísla, situándola por el contrario en las luchas políticas y sociales de la región. Reconoce en este proceso ciclos de larga duración pero se detiene en las coyunturas de los últimos años, aquellos que produjeron cambios de gobiernos y de políticas. Y saliendo al paso de versiones tradicionales y prejuiciosas hace notar que las demandas que estos grupos, a diferencia de lo ocurrido en otros países, trataron de redefinir, ampliándola, la vigencia de la nación, como comunidad imaginada, siguiendo la propuesta del antropólogo inglés Benedict Anderson.

El autor se encuentra ante redefiniciones de identidades y nuevos códigos y demarcaciones simbólicas impulsadas por la globalización que le hace perder asidero a referentes institucionales hasta entonces vigentes. En Ecuador la CONAIE sobre todo a partir del llamado levantamiento indígena de 1990 va a plasmar de modo más preciso y eficaz sus demandas agrarias y asumirá un protagonismo decisivo en las caídas de los presidentes Abdalá Bucaram y Yamil Mahuad. En los primeros meses del gobierno de Lucio Gutiérrez tendrá coparticipación en el gobierno.



En Bolivia las reivindicaciones étnicas pero no solamente étnicas trastocarán y producirán cambios en lo que antes era campo casi exclusivo de los partidos. Estas se expresan fundamentalmente a través de movimientos de protesta, acaso los principales sean la llamada “Guerra del Agua” en diciembre del 2000, el rechazo a la política impositiva de Sánchez de Lozada en febrero del 2003, los reclamos sobre el destino del gas en octubre del mismo año que culminara en la renuncia del presidente, protestas por inconsecuencia atribuidas a su sucesor Carlos Mesa que finalmente lo llevarán a abandonar el poder y posteriormente el triunfo electoral del Evo Morales.

En Perú, la historia reciente de las expresiones étnicas se limita a difusas identificaciones culturales con algunos candidatos y la creación de instituciones tutelares y controlistas por parte del gobierno. Pajuelo le otorga importancia a algunos hitos simbólicos en las luchas indianistas como la demarcación de

territorios originarios en Ecuador cuya incidencia demuestra convincentemente y el uso de la wiphala en Bolivia en donde, en mi opinión, no logra construir un argumento persuasivo.

Pajuelo realiza aportes sustantivos. Sin embargo, como en todo buen libro de ciencias sociales, quedan temas abiertos a la discusión en la que el autor por supuesto tiene todo el derecho de sostener. Las identidades étnicas están separadas de las identidades de clase cuando resultan, a mi criterio, convincentes las opiniones sostenidas en los estudios poscoloniales que entienden que los grupos dominantes impusieron una deliberada conjunción entre clase y etnia. La única referencia en esta línea es la alusión al documento de Tiawanaku, fundador del katarismo boliviano donde los firmantes del manifiesto se identifican como “económicamente explotados y cultural y políticamente oprimidos”.

En la misma línea, si lo que interesa destacar es la lucha política conviene ir más lejos en el análisis del proceso que lo que hace el autor. El triunfo del MAS en Bolivia no es atribuible únicamente por la movilización social, no es seguramente tampoco, de lo que se desprende del conjunto de su argumento, la explicación de Pajuelo. Un elemento clave para entender el desenlace de este proceso tiene que ver con el hecho que el movimiento liderado por Evo Morales en toda su actividad de la década del 90 se propuso construir una organización política, el llamado Instrumento Político mientras su opositor más enconado, Felipe Quispe oscilaba entre crear su propio grupo el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) y la opción por el repliegue a las comunidades. Por otra parte, no puede explicarse el origen de movimientos y organizaciones étnicas sin aludir a la influencia de algunos sacerdotes, fundamentalmente oblatos y jesuitas, las influyentes interpretaciones de los etnohistoriadores, de los intelectuales mestizos y la progresiva constitución de un grupo de pensadores indígenas.

En Ecuador los significativos avances de este movimiento social no pueden pasar por alto, en un trabajo que le preocupa temas de incidencia política que el despliegue de los indígenas fue en buena parte manipulado por sectores del ejército, tanto en el episodio que llevara a la caída de Mahuad como en las elecciones en la que resultara ganador Lucio Gutiérrez.

No parece apropiado tampoco el uso del concepto de “comunidades imaginadas” para explicar el concepto de nación de los movimientos indígenas. Anderson lo utiliza asociado al llamado capitalismo de la imprenta en la que desde novelas y periódicos se podía proyectar la idea de un tiempo homogéneo y vacío en la que cada uno encontraba su lugar y podía a pensar en espacios compartidos con los otros. Como ya hace tiempo señalara Ángel Rama la cultura letrada es la de imposición primera del poder colonial y aún en los tiempos presentes la manera de marcar una desigualdad. Nuestras realidades poco tienen que ver con tiempos homogéneos: hay organizaciones sociales, modos de vivir el tiempo, patrones culturales que se superponen y no se pueden integrar en una síntesis; se trata de lo “abigarrado” a lo que se refiriera el ensayista y sociólogo boliviano Zavaleta Mercado.

Partha Chatterjee pensando tanto en la India como en general en países afectados por el hecho colonial, señala los equívocos a los que conduce aferrarse a conceptos como el de sociedad civil o comunidades imaginadas. Interpretando con libertad a Hegel para pensar en la situación de los pueblos dominados, toma de éste la idea de que los derechos tienen que ser constantemente renegociados en “la vida ética de la comunidad.” Recuperando otra vez de Hegel esta misma noción de comunidad toma de éste la idea del amor como vivencia que evita ser una persona autorreferente y por tanto defectuosa e incompleta como además que esa percepción se instala en el momento en que la persona se encuentra a sí misma en otra persona, en quien encuentra cosas de él mismo. Este sentido de comunidad, en opinión de Chatterjee, es el núcleo consistente que resiste una devastadora penetración capitalista que le haría perder a los sometidos, sus puntos de referencia. Nos atrevemos a interpretar que en América Latina esta vivencia no impide comprender la modernidad y asumirla parcialmente sino trascenderla, procurando establecer en ella sus propias pautas. Otra vez, estas ideas nos llevan bastante más lejos que la noción de Anderson de las comunidades imaginadas.

El lúcido texto de Ramón Pajuelo nos ayuda a comprender que nos encontramos en una nueva etapa de lo nacional popular. Ya no es el momento de control de las élites sino el de las perspectivas que se están abriendo para construir una nueva hegemonía. ■■■

Por RGG