

# LOS RETOS POLÍTICOS DE LA INCLUSIÓN SOCIAL



**Daniel Encinas, Paolo Sosa  
y Mauricio Zavaleta\***

## INTRODUCCIÓN

Luego del colapso del sistema de partidos de los años ochenta, no se han reconstituido nuevas agrupaciones políticas institucionalizadas. La izquierda política —duramente golpeada por las transformaciones estructurales— perdió su base social típicamente sindical, lo cual, aunado a las discrepancias en la dirigencia, terminó por pulverizar su organización política. En paralelo, la nueva élite económica se fortaleció poderosamente luego de la liberalización económica. Sin embargo, esta élite no ha sido capaz hasta la actualidad de organizarse políticamente para defender sus intereses en las urnas, pero sí de constituirse como un poderoso brazo gremial que ha logrado un importante poder de influencia dentro de los últimos Gobiernos.

Esta configuración organizativa muestra grandes retos para el primer gobierno de izquierda democráticamente electo. Mientras que el 31% de electores que apoyaron el primer plan de Ollanta Humala claramente buscaban ser incluidos en los beneficios del crecimiento y un rol redistributivo del Estado mucho más activo, no cuentan con un canal constante desde el cual influenciar al Gobierno. Vale decir, su capacidad de “voice” más importante son las elecciones, pero en los cinco años que transcurren de una a otra, este electorado no cuenta con vínculos al Gobierno con los cuales presionar estructuradamente por el cumplimiento de sus demandas o la defensa de sus intereses. Aunque los ciudadanos que buscaban políticas redistributivas se manifestaron poderosamente en las urnas, pueden perder finalmente la partida en el balance de poder del día a día. En tal sentido, el Partido Nacionalista es una extensión de estas precariedades sistémicas, pues ha mostrado ser una organización precaria que carece de vida institucional y sin poder de presión.

\* Daniel Encinas es estudiante del último ciclo de Ciencia Política de la PUCP. Paolo Sosa es estudiante del último ciclo de Ciencia Política de la PUCP. Mauricio Zavaleta es politólogo de la PUCP.

Los autores agradecen los comentarios de Alberto Vergara y Maxwell Cameron a una primera versión de este texto.

Del otro lado, los sectores de la élite económica (es decir, aquellos con demandas antirredistributivas) han logrado acumular durante veinte años un amplio poder de influencia en las oficinas donde se toman las decisiones gubernamentales. Aquí argumentaremos que si bien la falta de un partido institucionalizado fue un activo durante la campaña para que Humala pudiera convertirse rápidamente en una suerte de socialdemócrata latinoamericano, esto un pasivo para un Gobierno que busca implementar demandas redistributivas. La ausencia de organización y el contrapeso de las demandas antirredistributivas impedirán al Gobierno —siempre y cuando las condiciones actuales se mantengan— “la gran transformación” soñada por los intelectuales cercanos al presidente, por lo cual los avances en materia social serán moderados y sobre todo, sin afectar los intereses de las elites económicas.

#### LAS DEMANDAS Y ACTORES REDISTRIBUTIVOS

Durante los años ochenta, el Perú albergó una de las izquierdas políticas más poderosas de América Latina. Aunque dividida por discrepancias ideológicas, a mediados de la década gobernaba la capital del país así como otras 32 provincias más,<sup>1</sup> disputó la presidencia de la república y quedó en segundo lugar frente al imbatible APRA de García. La fortaleza traducida en las urnas fue reflejo del monopolio casi absoluto de las organizaciones sociales, especialmente los sindicatos de trabajadores y campesinos que fueron controlados por la izquierda desde el retorno de la democracia (Cameron, 1994; Sanborn, 1991). Cameron ha argumentado que el resquebrajamiento del sistema de partidos —y consecuentemente del régimen democrático— sucedido pocos años más tarde fue producido por cambios en la estructura de clases que afectó especialmente a los partidos a

la izquierda del espectro ideológico. La importante crisis económica de los años ochenta y el surgimiento de un amplio sector informal debilitaron a los sindicatos y mermaron las bases sociales de partidos que no supieron adaptarse a la transformación. En consecuencia, las clases subordinadas organizadas en sindicatos de trabajadores perdieron la representación ganada durante la década bajo el “paraguas” de la izquierda, y encontraron en políticos independientes como Alberto Fujimori una nueva forma de representación política.

*Aunque los ciudadanos que buscaban políticas redistributivas se manifestaron poderosamente en las urnas, pueden perder finalmente la partida en el balance de poder del día a día.*

El fracaso de la izquierda en incluir dentro de su coalición social a los nuevos sectores emergentes de la crisis de los ochenta —básicamente trabajadores informales y pequeños empresarios— ha tenido un efecto duradero en la política peruana y en la falta de configuración de un nuevo sistema de partidos post-Fujimori. Su ausencia de adaptación a las nuevas condiciones estructurales garantizó la desaparición de la izquierda como organización política, la cual ha sido imposible restituir con el paso de los años. Como han argumentado Levitsky y Cameron (2003), la dramática disminución de sectores obreros y campesinos durante los noventa, a la par de la aparición de nuevas tecnologías de la información, han generado un ambiente desfavorable para la formación partidaria en el Perú contemporáneo.

<sup>1</sup> Período 1984-1986. Fuente: JNE.

En los sistemas de partidos, la fortaleza de la izquierda es importante ya que permite la representación de los intereses de las clases populares, es decir, cumple una función de inclusión política y, finalmente, social. Korpi (2006) ha argumentado sobre la base de evidencia estadística que la fuerza organizativa de la clase trabajadora está asociada de forma positiva con el grado de las políticas redistributivas. En ese sentido, el caso peruano resulta paradójico. Sin organización política ni social, la izquierda ha llegado a ocupar la Presidencia de la República gracias a un nuevo liderazgo y los astutos consejos de asesores brasileños, lo cual llevó a la mayoría de observadores de la política peruana a preguntarse cómo y para cuál de sus electorados gobernaría Humala: ¿el poco más de 30% que apoyó su programa inicial o el 20% que finalmente le dio la victoria bajo la promesa de respecto a la Constitución y al libre mercado?

Como adelantamos en la introducción, aquí argumentamos que si bien es la primera vez que la izquierda accede a la presidencia del Gobierno, las condiciones son desfavorables para que la actual administración impulse un cambio radical en la política redistributiva. Entre otros aspectos, la ausencia de una organización política institucionalizada impide que las demandas redistributivas del primer electorado tengan injerencia constante en la formulación de políticas. El Partido Nacionalista —quien debiera cumplir esta función— no cuenta con una mínima infraestructura organizacional. Como ha expresado León (2011) “todo hace indicar que el PNP se maneja más por círculos de confianza que por una estructura organizativa institucionalizada”, por lo que no es de esperar que en su condición actual sea contrapeso a las influencias antirredistributivas. Según el autor, el PNP no cuenta con comités provinciales ni mucho menos un órgano ejecutivo, por lo que es una organización poco útil para representar a los

electores que apoyaron el proyecto de la primera vuelta, en contraste con el PT brasileiro o el MAS boliviano. En el plano de la organización social, los sindicatos “tradicionales” como la CGTP o las poderosas federaciones campesinas se encuentran sumamente debilitadas,<sup>2</sup> mientras la nueva protesta social —la cual ha acaparado la atención mediática el último lustro— no cuenta con canales de articulación entre sí, mostrando una impresionante fragmentación organizacional.

*Argumentamos que si bien es la primera vez que la izquierda accede a la presidencia del Gobierno, las condiciones son desfavorables para que la actual administración impulse un cambio radical en la política redistributiva.*

A diferencia de los casos boliviano y brasileiro, la ausencia de sectores organizados de la sociedad que puedan ser aglutinados dentro del nacionalismo debilitan las esperanzas redistributivas, a la par de restar estabilidad al gobierno. Bajo estas circunstancias, los ciudadanos que buscan cambios radicales o moderados en el sistema económico no cuentan con un vehículo para materializar sus demandas. Una muestra de este problema es la incapacidad del PNP de agregar los intereses de la protesta social dentro una plataforma única. Por otra parte, sin bases a las cuales responder, los políticos son presa fácil del cortoplacismo, generalmente olvidando los objetivos que inspiraron sus

<sup>2</sup> En el caso particular de la CGTP, nada sorprendente en un país donde el último año el 72% de la PEA se encontraba empleado en empresas de 1 a 10 trabajadores (INEI. Disponible en: <http://www.inei.gob.pe/perucifrasHTML/inf-soc/cuadro.asp?cod=4302&name=em05&ext=gif>)

candidaturas. En resumen, sin un partido político de izquierda, los sectores populares y una parte de la clase media no se verán representados dentro del sistema político a cabalidad, lo cual puede resultar muy perjudicial para el régimen democrático en un corto o mediano plazo.

#### LAS DEMANDAS Y ACTORES ANTIRREDISTRIBUTIVOS

Los actores antirredistributivos son básicamente las élites de derecha, representadas por líderes políticos, empresarios, grupos de presión como la Confiep y las empresas de medios de comunicación. Este grupo no ha logrado organizarse políticamente para ser un competidor serio en el juego electoral, y sus candidatos no han pasado de ser “oportunidades perdidas”.<sup>3</sup> Sin embargo, la derecha peruana no ha sido capaz de organizarse partidariamente, ni ha tenido mucho éxito con sus candidatos a la presidencia; no obstante, sí ha podido orientar la política de los presidentes una vez electos. Desde el tránsito del “anti-shock” a las reformas de mercado con Fujimori hasta el “cambio responsable” y la política del perro del hortelano con la gestión García de 2006, las élites de derecha han hecho una demostración de fuerza gracias al establecimiento de una red conformada por tecnócratas neoliberales, los cuales lograron establecer ciertas “islas de eficiencia” dentro del Estado desde donde han influenciado las políticas públicas gracias a partidos sin cuadros técnicos de remplazo (Tanaka, 2011).

Este tipo de influencia ha sido posible básicamente porque cuenta con organizaciones sociales que funcionan efectivamente como grupos de presión, tales como la Confiep o la SNMPE, las cuales ganaron poder dentro del ejecutivo en paralelo a la

tecnocracia neoliberal a inicios de los noventa, fortalecidos considerablemente gracias al rápido crecimiento de la economía. Adicionalmente a la *influencia directa* dentro del Estado, los grupos de poder y los medios de comunicación pueden usar el escándalo político como un arma para desestabilizar al Gobierno, mediante la investigación sistemática, hasta generar que otro gran sector de la población se le oponga y procurar que el grado de movilización social en su contra se incremente.<sup>4</sup> Este tipo de uso de los medios no solo es propio de periodos electorales, sino ejercido cuando el Gobierno de turno no responde a sus intereses.

#### BALANCE DE PODER ACTUAL: ELECCIONES, SEGUNDA VUELTA Y PRIMEROS DÍAS DE GOBIERNO

Ollanta Humala ganó la elección en un contexto de fuerte descontento con el actual régimen político democrático y el modelo económico de libre mercado. Efectivamente, en febrero de este año, Imasen publicó una encuesta en la cual solamente el 25.1% del país prefería la continuidad del modelo económico, mientras que 37.4% quería cambios parciales y el 36.5%, cambios radicales. Por otro lado, existía un fuerte descontento con la democracia: “Según el *Latinobarómetro*, solo el 28% de los peruanos estaba satisfecho con la democracia en el 2010, comparado con 49% en Brasil y 56% en Chile. En cuanto a la confianza en las instituciones, el Perú estaba en el último lugar” (Levitsky 2011). La propia elección puede ser leída en estos términos en la medida que pasaron a la segunda vuelta los candidatos que suponían los mayores riesgos en lo político y/o económico (Vergara 2011).

Naturalmente, durante la campaña los actores anti-redistributivos resistieron la candidatura de Humala porque sus propuestas iniciales hacían

<sup>3</sup> Es interesante, en este punto, ver las reflexiones de los militantes de partidos como el PPC que buscan salir de esta lógica para convertirse en un partido competitivo (Puémape 2011).

<sup>4</sup> Esta teoría ha sido introducida por Pérez-Liñán 2009.

peligrar sus intereses. No obstante, desde la segunda vuelta, Humala emprendió una estrategia de moderación. Desde sus primeros días en el Gobierno ha apostado por tranquilizar a estos sectores. Mantener al presidente del Banco Central de Reserva y colocar al ortodoxo Miguel Castilla al mando del Ministerio de Economía, así como negociar de la mano con los empresarios el impuesto a las sobreganancias mineras, ha permitido que al cabo de cien días Humberto Speziani, presidente de la Confiep, declare que los empresarios habían disipado sus dudas iniciales y que “el balance ha sido positivo definitivamente”. Respecto a los medios de comunicación, han sido desestimadas las voces de aquellos que proponían algún tipo de regulación que pudiera atentar contra la libertad de expresión. Cabe recalcar que algunas de estas medidas tranquilizan también al electorado que no votó por él o que se adhirió a su candidatura recién en la segunda vuelta.<sup>5</sup> Sin embargo, la administración de Humala también ha implementado medidas dirigidas al electorado primigenio que lo acompaña desde el año 2006, cumpliendo con varias promesas de la campaña. Entre ellas: el aumento del sueldo mínimo, la Ley de Consulta Previa, la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y la puesta en marcha de varios programas sociales. Además, han realizado acciones simbólicas, pero muy importantes para legitimar la democracia, como visitar Pisco y Bagua, o impulsar sesiones descentralizadas del Congreso (Levitsky, 2011). El problema radica en que este primer electorado es quién tiene mayores expectativas con respecto a lo que hace el gobierno y espera cambios decisivos que serán difíciles de satisfacer

5 Esto se refleja en recientes encuestas de Ipsos-Apoyo y Datum donde el presidente mejora en aprobación en los sectores socioeconómicos A/B.

#### MODERACIÓN O PRAGMATISMO: EL POSIBLE ESCENARIO DE LOS PRIMEROS MESES DEL GOBIERNO

Desde nuestro punto de vista, ante la falta de organización política y organización social de las fuerzas “redistributivas” de la sociedad, las posibilidades de presionar por resolver los problemas estructurales de desigualdad del país son escasas. Además, el Partido Nacionalista no cuenta con la capacidad para representar y articular a éstos sectores y su organización es más bien precaria. No estamos ante el gobierno de un partido político, sino de una persona. Esto no basta para llevar a cabo “la gran transformación”, sobre todo si tomamos en cuenta que los actores anti-redistributivos sí cuentan con organizaciones sociales poderosas.

*Ante la falta de organización política y organización social de las fuerzas “redistributivas” de la sociedad, las posibilidades de presionar por resolver los problemas estructurales de desigualdad del país son escasas.*

La única fortaleza con la que cuenta hasta el momento la administración de Ollanta Humala proviene de las urnas y se sustenta en el apoyo ciudadano. Se trata de un gobierno potencialmente débil y que podría terminar fácilmente aislado si la aprobación presidencial disminuye. Construir lealtades consistentes es muy difícil sin un partido político o sin caer en la tentación de convertir reivindicaciones ciudadanas en clientelismo. Dicho de otro modo, se trata de un gobierno con debilidades estructurales y de fortaleza coyuntural. Así

por ejemplo, en recientes encuestas nacionales de Ipsos- Apoyo y Datum el presidente descendía en aprobación en el interior del país, con cuyos votos logró ganar la primera vuelta. Humala debería preocuparse, ya que desatender por completo las demandas de su primer electorado lo dejaría expuesto ante la oposición. Por otra parte, un giro drástico a la derecha generaría graves problemas de gobernabilidad y una mayor deslegitimación de la democracia.<sup>6</sup>

En resumen, la inclusión social del presente gobierno no necesariamente pasaría por emprender reformas estructurales significativas, sino en continuar con el modelo económico y políticas sociales (potenciadas a través del MIDIS). Por otra parte, es positiva la tendencia de “contacto directo” que ha emprendido el nuevo gobierno desde sus primeras semanas.<sup>7</sup> Lo simbólico importa y también es un reto pendiente. Como quedó de manifiesto con el último gobierno, las cifras exitosas de crecimiento económico y reducción de la pobreza no bastan. Asimismo importa la construcción de significados compartidos. Hasta allí las metas de Ollanta Humala son las mismas que de la Concertación de Chile o de Lula en Brasil, pero sin partido político el reto es aún mayor. □

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cameron, Maxwell (1994) *Democracy and authoritarianism in Peru: political coalitions and social change*. New York: St. Martin's Press

Korpi, Walter (2006) “Power resources and employer-Centered approaches in explanations of Welfare states and

Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and antagonists.” *World Politics* 58, no. 2: 167–206.

León, Carlos (2011) *Ciudadanos por el Cambio: ¿ilusión o realidad?* [En línea: <http://www.noticiasser.pe/20/07/2011/bala-perdida/ciudadanos-por-el-cambio-%C2%BFilusion-o-realidad>]

Levitsky, Steven y Cameron, Maxwell (2003) Democracy without parties? Political parties and regime change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society* 45, no.3: 1-33

Levitsky, Steven (2011). “Humala y la legitimidad de la democracia”. *La República*, 12 de Septiembre.

Pérez-Liñán, Aníbal. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Lima: Fondo de Cultura Económica, 2009.

Puémape, Félix (2011) PPC: Algo más que una elección interna. [En línea: <http://www.noticiasser.pe/19/10/2011/opinion/ed>]

Sanborn, Cynthia (1991) *The democratic left and the persistence of populism in Peru: 1975-1990*. Cambridge, MA

Tanaka, Martin (2011) “A vote for moderate change” *Journal of Democracy*, 22:4

Vergara, Alberto (2011). “El sopapo electoral”. *Revista Poder 360°*, 27 de Abril.

#### Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Encinas, Daniel, Paolo Sosa y Mauricio Zavaleta. “Los retos políticos de la inclusión social”. En *Revista Argumentos*, año 5, n.º 5. Noviembre 2011. Disponible en [http://www.revistargumentos.org.pe/los\\_retos\\_politicos\\_de\\_la\\_inclusion\\_social.html](http://www.revistargumentos.org.pe/los_retos_politicos_de_la_inclusion_social.html)  
ISSN 2076-7722

6 Por otra parte, un giro drástico a la izquierda polarizaría el espectro político enfrentando al gobierno con la elite económica, lo cual generaría serios problemas a la estabilidad democrática.

7 Durand: 2011.