



"FUGA DE RIYAMA", RETAMO DE EDOBERTO JIMÉNEZ

# ARGUMENTOS

Revista de análisis social del IEP

Año 5, Nº 4, Setiembre 2011

Publicación del Instituto de Estudios Peruanos

## COMITÉ EDITORIAL

### DIRECTORA

María Isabel Remy

### EDITOR

Rodrigo Barrenechea

### CONSEJO EDITORIAL

Roxana Barrantes

Carlos de los Ríos

Anahí Durand

Mariel García

Romeo Grompone

Ramón Pajuelo

Roberto Piselli

Pablo Sandoval

Martín Tanaka

Francesca Uccelli

### CORRECCIÓN DE ESTILO

Daniel Soria Pereyra

### DIAGRAMACIÓN Y PUBLICACIÓN

EN WEB

Mariana Barreto

## PRESENTACIÓN

Y se inició un nuevo gobierno el 28 de julio que, tras dos décadas, empieza bajo un signo de cambio, no de continuidad. Desde su juramentación en el cargo, el presidente de la República, Ollanta Humala, invocando el espíritu de la Constitución de 1979, buscó establecer un punto de inflexión, un momento de quiebre. ¿Qué va a cambiar? ¿Hasta dónde? Un Gobierno que así comienza abre una nueva agenda de debates y un nuevo espacio de presiones y contrapesos.

El inicio del presente Gobierno es el tema que desarrolla Anahí Durand en su artículo de nuestra sección de Coyuntura. Durand asocia la impresionante aceptación de la gestión de Ollanta Humala, cercana al 75%, a la construcción de un perfil presidencial que prioriza el contacto directo con la población más que el protagonismo mediático, la concertación (con las empresas mineras o con el Congreso, evitando el hacer uso —y abuso, como los Gobiernos anteriores— de la delegación de funciones legislativas al ejecutivo) y el despliegue de “gestos potentes”, más que discursos, como sus visitas a Pisco, donde denunció la corrupción de Forsur, y a Bagua, donde promulgó la Ley de Consulta Previa. La autora analiza las debilidades de la oposición, incapaz por el momento de definir una agenda consistente, y distante, por primera vez, de los actores sociales movilizados. La sección de Coyuntura incluye también un artículo de Óscar Vidarte sobre los nuevos equilibrios de poder en América Latina, entre el deterioro de la hegemonía norteamericana, la creciente influencia del Brasil y lo que fueron los intentos de Chávez de producir un nuevo balance en el subcontinente.

(continúa en la siguiente página)

## EN ESTE NÚMERO...

### COYUNTURA

ÉSE INICIO TAN TEMIDO: ACERCA DE LAS PRIMERAS SEMANAS DEL ACTUAL GOBIERNO, *Anahí Durand* p. 4 / LA LUCHA POR EL PODER EN LA REGIÓN: UNA MIRADA DESDE EL PERÚ *Óscar Vidarte* p.9

### TEMAS FUNDAMENTALES EN LA AGENDA DEL NUEVO GOBIERNO

“TIEMPO DE CAMBIOS: UNA CONVERSACIÓN CON GUILLERMO ARBE”, *Entrevista a Guillermo Arbe por Carlos de los Ríos*, p. 12 / “LO QUE EL SISTEMA EDUCATIVO LE PUEDE OFRECER A LA POBLACIÓN ES MUCHO MÁS DE LO QUE ELLA DEMANDA”, *Entrevista a Patricia Salas por Francesca Uccelli* p. 21 / ¿NECESITAMOS EMPRESAS PÚBLICAS?, *Roxana Barrantes* p. 28 / ¿TIEMPOS DE CAMBIO? LA POLÍTICA LABORAL DEL GOBIERNO DE GANA PERÚ, *Enrique Fernández-Maldonado* p. 35 / APUNTES PARA LA AGENDA DEL SECTOR ENERGÍA, *Gonzalo Tamayo* p. 41 / LA INSTITUCIONALIDAD INDÍGENA EN EL PERÚ, *Alicia Abanto* p. 48

### CRÍTICA Y RESEÑAS

RESEÑA DEL LIBRO *LA FORMACIÓN DE LA ECONOMÍA PERUANA: DISTRIBUCIÓN Y CRECIMIENTO EN LA HISTORIA ECONÓMICA DEL PERÚ Y AMÉRICA LATINA*, *Reseña por Manuel Glave* p. 56 / RESEÑA DEL LIBRO *DESIGUALDAD, LEGITIMACIÓN Y CONFLICTO: DIMENSIONES POLÍTICAS Y CULTURALES DE LA DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA*, *Reseña por Martín Santos* p.60

**IEP Instituto de Estudios Peruanos**

Horacio Urteaga 694 - Jesús María

**Teléfonos:** 431-6603 / 332-6194

**Fax:** 332-6173

**E-mail:** iep@revistargumentos.org.pe

La sección central de Argumentos se enfoca más bien en los debates en torno a la agenda de un Gobierno de cambio, y se inicia con la cuestión de las definiciones de política económica, particularmente en el contexto de la crisis financiera. Para discutir el tema, Carlos de los Ríos entrevistó a Guillermo Arbe, economista y gerente de estudios económicos de Scotiabank en Perú. Arbe presenta los orígenes de la crisis en Estados Unidos y Europa, pero plantea sobre todo las opciones de América Latina, relativamente protegida de los efectos de la recesión europea y norteamericana (o más protegida que antes) por el menor peso de estas regiones en el comercio exterior, en el contexto de un creciente poder adquisitivo en los mercados del Asia, y porque hay una demanda interna que permite asegurar cierto nivel de crecimiento endógeno.

Otro tema que aborda la sección es uno de los más invocados (aunque poco discutidos) en la campaña electoral, y del que se esperan impactos sostenidos en los niveles de inclusión social: la educación. Francesca Uccelli, de Argumentos, conversó con la flamante ministra de Educación, Patricia Salas, sobre lo que serán las prioridades del sector. A lo largo de la entrevista, resultan claras las opciones para reducir tres “brechas” en educación: la brecha urbano-rural (la oferta educativa para poblaciones rurales no existe o es de baja calidad); la educación de poblaciones indígenas o hablantes de idiomas diferentes del castellano, que plantea temas como la eficiencia en alfabetización en la lengua materna, el rescate de valores culturales y el fortalecimiento de la identidad y el orgullo de ser lo que se es; y la atención de la primera infancia. Todo ello cuenta con una dotación presupuestal relativamente mejor y, en opinión de la ministra, requiere consolidar, en un país en extremo diverso, la descentralización, corrigiendo los errores e inconsistencias de las gestiones anteriores.

El artículo de Roxana Barrantes pone en discusión a las empresas públicas. Efectivamente, el debate sobre empresas públicas lo abrió Gana Perú en la campaña electoral, y su necesidad justificaría una reforma constitucional, asunto que si bien ha dejado de estar en discusión, algunas iniciativas del nuevo Gobierno, como la necesidad de una línea aérea de bandera que atienda a poblaciones no rentables para las líneas aéreas comerciales, han reabierto el tema en el debate público. Roxana Barrantes pone en discusión las opciones a disposición de los Estados para organizar la provisión de servicios en actividades no rentables o en las que condiciones de monopolio de empresas privadas atentan contra la competencia y generan abusos en la fijación de precios. Para la autora, la constitución de empresas públicas no debiera ser la primera reacción frente a un problema de provisión de servicios, sino explorar otras alternativas, como las asociaciones público-privadas con regímenes de subsidios, la generación directa de servicios (como en el caso de la salud pública) y, por cierto, el funcionamiento de los entes reguladores de la competencia.

Lo que se juega en torno a la política laboral del Gobierno es analizado en el artículo elaborado por Enrique Fernández-Maldonado. Las opciones del régimen para hacer realidad la frase del presidente Humala en su mitin de cierre de campaña (ante el propio local de la CGTP), “garantizaré un trabajo decente”, son el hilo conductor de su artículo. En un país donde la “competitividad” desde los años noventa se convirtió prácticamente en sinónimo de “cholo barato”, la mejora de los salarios y la vigencia de derechos laborales (individuales y colectivos), aparecen como un terreno de presiones y eventuales conflictos. El artículo analiza las medidas iniciales (incremento del salario mínimo vital, reforzamiento del Ministerio de Trabajo y aumento de los fondos para la generación de empleo temporal y empleo juvenil), así como lo que este tipo de políticas pone en juego en términos de inversión, incremento del mercado interior y mecanismo sólido de lucha efectiva contra la pobreza. El anuncio de un Consejo Económico y Social mostraría un camino de concertación para las nuevas definiciones en política laboral.

Las opciones y la complejidad de una política energética son analizadas en el artículo de Gonzalo Tamayo, un aspecto que ha quedado rezagado frente al notable incremento de la demanda de energía. El autor analiza cómo el crecimiento económico y la mejora en los ingresos urbanos, así como en la habilitación de servicios en las ciudades y los programas de electrificación rural, presionan la demanda por energía (eléctrica, líquida y de gas), en tanto que las enormes inversiones y la alta complejidad tecnológica que requiere la ampliación de zonas de exploración y explotación producen normas que promueven el incremento de la oferta, pero entran en colisión con otras que protegen

el medio ambiente, el patrimonio cultural, la integridad del territorio perteneciente a los pueblos originarios y las áreas naturales protegidas por el Estado. Más allá de si el balón de gas costará 12 soles, la nueva administración está confrontada con la necesidad de contar con una política coherente, que combine los diferentes objetivos e intereses asociados a la generación y consumo de energía.

En parte vinculado a lo anterior, un nuevo campo de política se ha definido con la aprobación de la Ley de Consulta a los pueblos indígenas. El artículo de Alicia Abanto analiza, desde una perspectiva histórica, lo que ha sido el montaje de una institucionalidad indígena en el Perú, y las decisiones que debe tomar el nuevo Gobierno para potenciar la diversidad etnolingüística del país y garantizar los derechos de pueblos originarios y afrodescendientes, frecuentemente agredidos por el abuso y la exclusión. Cuál debe ser el lugar y el nivel de una entidad rectora en materia indígena, que tenga la facultad de formular, aprobar, ejecutar y evaluar políticas para transversalizar la incorporación del enfoque intercultural en las políticas sectoriales, es una de las discusiones centrales del artículo.

Finalmente, nuestra sección de Reseñas cuenta con el aporte de Manuel Glave sobre el libro de Shane Hunt, *La formación de la economía peruana: distribución y crecimiento en la historia económica del Perú y América Latina*; y la reseña de Martín Santos sobre el libro de Mayari Castillo, Manuel Bastías y Anahí Durand, *Desigualdad, legitimación y conflicto: dimensiones políticas y culturales de la desigualdad en América Latina*.



# ESE INICIO TAN TEMIDO: acerca de las primeras semanas del actual Gobierno

Anahí Durand\*



El 6 junio, a apenas un día de proclamado Ollanta Humala como presidente de la República, las actividades de la Bolsa de Valores de Lima fueron suspendidas a pocos minutos de iniciarse tras registrar la peor caída de su historia. Era la forma en que el empresariado y los grupos de poder económico hacían sentir su inconformidad con los resultados electorales. Este hecho reafirmaba además las zozobras avivadas durante toda la campaña por la prensa conservadora, con el Grupo El Comercio a la cabeza, la Sociedad Nacional de Industrias y los diversos grupos políticos de “centro derecha”, todos concertados en presentar el posible triunfo humalista como una amenaza a la estabilidad nacional; “un salto al vacío”, para usar los términos de Alejandro Toledo.

No obstante, transcurrido más de un mes de iniciado el Gobierno, ninguno de los pronósticos catastróficos se ha cumplido. Por el contrario, la economía peruana permanece estable, se han

aprobado leyes importantes, no se han registrado conflictos de consideración y la aceptación presidencial bordea el 75%. ¿Qué otras medidas y gestos podrían presentarse como necesarios para avanzar en la inclusión prometida? ¿Qué reacciones cabría esperar desde la oposición política? ¿Qué más esperan los actores sociales y qué aspectos podrían configurar escenarios complicados para el actual Gobierno? Aunque es pronto para realizar balances y pronósticos, resulta importante centrar el análisis en cómo se ha posicionado el Ejecutivo, la dinámica de los opositores y las expectativas de diversos actores sociales.

## LAS MEDIDAS, EL GESTO Y EL DISCURSO

El 28 de julio, el juramento presidencial culminó invocando “el espíritu de la Constitución del 79”. Con esta sola alusión, el nuevo mandatario afirmaba un legado, definía al adversario y ponía en evidencia lo que hasta hoy viene siendo la pauta de su actuación; la importancia del gesto como

\* Socióloga, investigadora del IEP.

elemento constitutivo del discurso y mecanismo central para la transmisión de las medidas ejecutadas. Traer a la memoria la Constitución promulgada por la Asamblea Constituyente de 1979 no fue precisamente una torpeza ni una mera provocación; fue un gesto de reivindicación de uno de los procesos democráticos más relevantes del siglo XX, producto de amplias luchas populares, que contó con el protagonismo de líderes históricos como Haya de la Torre, y que logró el reconocimiento de importantes derechos económicos, políticos y sociales. Aludiendo a este espíritu democratizador, Humala congregaba a un amplio espectro político, descolocaba al APRA y aislaba al fujimorismo, principal promotor del cambio constitucional de 1993.

*Ya en plena gestión, las medidas ejecutadas por el Gobierno han seguido la pauta anunciada en el discurso del 28, en tanto buscan marcar la diferencia con el pasado, evidenciar las prioridades del régimen y presentarse con gestos significativos.*

Ya en plena gestión, las medidas ejecutadas por el Gobierno han seguido la pauta anunciada en el discurso del 28, en tanto buscan marcar la diferencia con el pasado, evidenciar las prioridades del régimen y presentarse con gestos significativos. Es el caso del establecimiento del nuevo gravamen minero, por el cual las empresas aportarían al Estado 3,000 millones de nuevos soles adicionales. Este anuncio fue un claro mensaje a los sectores conservadores, que durante meses afirmaron que era nocivo y prácticamente imposible incrementar

los impuestos a las empresas mineras, pues alejaría la inversión. El acuerdo logrado dejaba muy mal parado al APRA, al punto que la misma ministra Aráoz debió reconocer que efectivamente su gestión pudo hacer más. Asimismo, el mutismo de García contrastaba con el amplio respaldo recibido por Ollanta, que empezaba sus actividades como un presidente dispuesto a cumplir sus promesas de campaña.

Otra medida relevante en la planteada orientación fue el anuncio en Pisco de la desactivación de Forsur. La dura crítica presidencial a la malversación de millones de dólares que debieron destinarse a levantar la región tras el devastador terremoto de 2007 coincidía perfectamente con el masivo rechazo a la corrupción. Con estos cuestionamientos, se asestaba otro duro golpe al APRA y se perfilaba la intención de culminar la reconstrucción de modo eficaz y transparente, aunque implicara encargar a ingeniería del Ejército asumir el liderazgo en las obras. También destaca como medida significativa la aprobación de la Ley de Consulta Previa en la ciudad de Bagua. Al suscribir dicha norma, Ollanta Humala ponía fin a la política del “perro del hortelano”<sup>1</sup> y daba un importante paso en el respeto a los derechos de los pueblos indígenas y la interculturalidad. Nuevamente, contra quienes afirmaron que consultar a los pueblos indígenas resultaba inviable, el Gobierno demostró que aprobar la norma era factible y necesario para la inclusión de miles de peruanos, y resultaría beneficioso también para las empresas, en tanto disminuirá la conflictividad social. El visitar Bagua, principal escenario de las protestas amazónicas de 2008, fue además un gesto potente de reivindicación, y así debieron entenderlo los pobladores congregados en la plaza de Imacita, quienes hasta aplaudieron que el comandante Humala literalmente los mandara al cuartel.

<sup>1</sup> García 2007.

Hasta aquí, las medidas, el discurso y los gestos presidenciales han logrado en buena parte el objetivo de definir una dinámica presidencial propia. No es difícil, para el peruano promedio, identificar a Ollanta como un presidente honrado, “chambeador”, con ánimo de atender a las mayorías, que prefiere el contacto directo con la población al protagonismo mediático. Este logro ha permitido que críticas importantes a sus medidas prácticamente pasen desapercibidas. Es el caso de las explicaciones pendientes sobre cuánto más recaudara el Estado con el nuevo gravamen minero, pues, como afirma Monge,<sup>2</sup> “si este gravamen elimina el óvulo voluntario y reemplaza a las regalías, en realidad el aporte nuevo no serían los 3,000 millones de soles anunciados sino unos 2,000”. Tampoco se ha cuestionado el ánimo concentrador de la recaudación, pues este nuevo impuesto no se redistribuiría entre los gobiernos regionales, pues pasará directamente al Ejecutivo. Es poco también lo que se ha dicho sobre los constantes gestos de vocación militarista, expresados, por ejemplo, en la exaltación del servicio militar como salida a los jóvenes indígenas y de menos recursos, algo perfectamente entendible en un comandante del Ejército, pero no tanto en un presidente en funciones. No obstante, la oposición, además de sufrir sus propias crisis, continúa demasiado desconcertada con un Gobierno reacio a dejarse marcar la pauta de lo políticamente correcto.

#### LOS ADVERSARIOS POLÍTICOS Y LOS CONFLICTOS

Un aspecto que actualmente resalta actualmente es la creciente distancia entre la oposición política y los actores sociales movilizados. Los grupos opositores que lograron presencia en el Parlamento, incluyendo al APRA, atraviesan sendas crisis de

organización, representación y mediación. Aspectos como el poco protagonismo de sus líderes, llámese Keiko Fujimori o PPK, y la cerrada cercanía a los grandes capitales ubican a estos grupos “al otro lado” de la conflictividad, lejos de quienes se movilizan y protestan. Justamente, el legado aprista de conflictos sociales involucra en su mayoría a comunidades y poblaciones enfrentadas a la explotación de empresas extractivas consideradas perjudiciales para su subsistencia. Las organizaciones sociales, comunidades o federaciones movilizadas, antes que compartir la agenda de los grupos de oposición política, mantienen aún grandes expectativas respecto a lo que este Gobierno pueda hacer.

*Los gestos políticos no solo han tenido resultados efectistas, sino que han funcionado como “dispositivos de poder”, en tanto [...] dotan de sentido estratégico a las acciones y rearticulan correlaciones de fuerza.*

Reparando en algunas de las actuaciones concertadas de la oposición, vemos que sus intervenciones han tenido limitado efecto, y han demostrado más bien su torpeza para remarcar líneas de cuestionamiento al Gobierno lo suficientemente aglutinadoras. Apenas iniciada la gestión, las baterías se enfocaron en la familia presidencial, criticando la negociación de Alexis con los empresarios rusos, el posible indulto a Antauro y las siempre polémicas posiciones etnocaceristas de don Isaac Humala. En sendas entrevistas y reportajes, periodistas y políticos opositores advertían de lo nocivo de este entorno familiar para un Gobierno con pretensiones de luchar contra la corrupción y defender los

<sup>2</sup> <http://www.larepublica.pe/01-09-2011/>.

derechos humanos. Pero la escueta respuesta del oficialismo y el poco interés de la opinión pública en un tema varias veces ventilado sin resultado alguno hicieron que el asunto pasara a segundo plano. El siguiente blanco elegido fue Ricardo Soberón, recientemente designado como presidente de Devida. La difusión de correos electrónicos de Soberón críticos con la política de erradicación de plantaciones de coca dio pie a que políticos y “especialistas” del tema aprovecharan para exigir su inmediata renuncia, acusándolo de permisivo con el narcotráfico y “pro cocalero”. Sin embargo, lo que callaba interesadamente este concierto de críticos era los mediocres resultados de una política basada en erradicaciones, la necesidad de atacar otros eslabones de la cadena de la droga, como la comercialización de insumos, y la importancia de incluir al productor cocalero para concertar políticas de desarrollo en las zonas de cultivo. Esta vez, la presentación de Soberón en el Congreso, la cerrada defensa del Ejecutivo y la sensación de cargamontón al recién nombrado funcionario volvieron a mostrar las deficiencias de la oposición para enfocar sus críticas y su desconexión con los intereses de los principales sectores movilizados.

En términos de conflictividad, tenemos que el nuevo Gobierno no ha enfrentado aún crisis de envergadura. Hasta hoy, las expectativas favorables frente al Gobierno se han mantenido, y los gestos ofrecidos operan como señales de confianza de que efectivamente hay la voluntad política de atender las múltiples demandas. Por ejemplo, en el caso de los denominados conflictos socioambientales, la aprobación de la Ley de Consulta y la actitud abierta a la negociación con las empresas extractivas han contribuido a que el movimiento indígena amazónico o las comunidades afectadas por la minería perciban la intención del Gobierno de atender sus demandas. En cuanto a las protestas cocaleras, estas se han presentado de modo

muy focalizado en el sector de Padre Abad, lugar donde se realizan las labores de erradicación. En este tema, además, la intención del Gobierno de revisar la política de erradicación y los padrones de Enaco ha tranquilizado por ahora a un movimiento cocalero nacional bastante fragmentado. Vale anotar también que aunque estos actores sociales votaron masivamente por Humala, mantienen una precaria capacidad de representación política. Salvo quizá el movimiento indígena amazónico, que cuenta con un congresista awajum y autoridades locales, ni los cocaleros ni las decenas de casos contra la contaminación minera presentan interlocutores legitimados capaces de representar sostenidamente sus intereses en los distintos poderes del Estado. Tal situación amplía el margen de maniobra del Ejecutivo, lo que le permite, por ahora, encauzar el diálogo y atender a casos específicos sin arribar a reformas más profundas ni ambiciosos compromisos.

#### BREVE EPÍLOGO TEMPORAL

En estos pocos meses no es poco lo conseguido por el Gobierno. Se han disipado buena parte de los temores de quienes miraban a Humala con recelo, a la par que se ha mantenido la expectativa favorable de los que votaron por él. Los gestos políticos no solo han tenido resultados efectistas, sino que han funcionado como “dispositivos de poder”, en tanto, como afirma Foucault,<sup>3</sup> dotan de sentido estratégico a las acciones y rearticulan correlaciones de fuerza. Han tenido así efectos concretos en las leyes aprobadas, las decisiones asumidas y los manejos institucionales, y han sido cruciales también para devolver la confianza en las instituciones y los políticos a la ciudadanía. También el Congreso ha optado por los gestos significativos, realizando la audiencia descentralizada en

3 Foucault 1999.

Ica o abriendo las rejas de la plaza Bolívar, ambas acciones resaltadas por su presidente, Daniel Abugattás, y muy bien recibidas por la población. Continuar esta dinámica puede seguir dando réditos políticos al Gobierno, pero puede a la vez soslayar puntos críticos, como los rasgos autoritarios, los ánimos centralizadores de la presidencia o el cuestionable desempeño de congresistas como Amado Romero, involucrado con la minería ilegal en Madre de Dios.

Por otra parte, no es difícil prever que a la oposición le será difícil reubicarse en este nuevo escenario. Acostumbrada a estar cerca de los poderes fácticos, pareciera creer que defender la estabilidad económica y tener amplia resonancia en los medios es suficiente para lograr protagonismo. La torpeza de sus acusaciones y el desinterés por reformular sus agendas demuestran que ha aprendido poco de sus sucesivos traspies electorales y que continúa desconectada de la mayoría, que exige una mejor redistribución del crecimiento económico. Tampoco parece haber superado sus propias crisis partidarias. Al fujimorismo, su agresividad y supuesta base urbano popular no le ha alcanzado para salir del libreto de crítica inmediateista, y al APRA, los numerosos escándalos de corrupción lo mantienen ocupado en deslindes y mutuas acusaciones.

Finalmente, resulta interesante tener en cuenta dos temas relevantes por profundizar. Primero, el posicionamiento de un nuevo horizonte de justicia social, basado en la inclusión de las políticas sociales, enfoque especialmente compartido con la experiencia brasileña liderada por Lula. Aquellas banderas de universalidad de derechos económicos y sociales van siendo desplazadas por esta suerte de apología de la intervención focalizada. ¿Es esto lo que se necesita para construir un país más inclusivo y menos desigual? Quizá no, pero

es lo que el Gobierno presenta como posible y deseable. Segundo, la dinámica de representación política continúa signada por la crisis de los partidos políticos y la vocación por el “contacto directo”, expresadas en un endeble Partido Nacionalista y un difuso Gana Perú, opacados por la figura de Ollanta Humala. ¿Qué tanto podrá avanzarse en la gestión del Estado y la implementación de un proyecto propio sin una base política consolidada? Quizá no mucho, y menos aún si la multiplicidad de actores que tienen expectativas favorables frente a la gestión no participan de su estructura de representación partidaria, lo que hace difícil vislumbrar hasta dónde se mantendrán lealtades y esperanzas. Queda por ver cómo el Gobierno avanza en construir el soporte político necesario para concretar las reformas anunciadas y qué tanto los diversos movimientos, organizaciones sociales, actores movilizados y grupos políticos cercanos se comprometen o no con la “gran transformación”. □

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

García, Alan (2007). “El síndrome del Perro del Hortelano”. En *El Comercio*, Lima, 28 de octubre.

Foucault, Michel (1999). *Las palabras y las cosas*. México D. F.: Siglo XXI Editores.

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

Durand, Anahi. “Ese inicio tan temido: acerca de las primeras semanas del actual Gobierno”. En *Revista Argumentos*, año 5, n.º 4. Disponible en [http://www.revistargumentos.org.pe/ese\\_inicio\\_tan\\_temido.html](http://www.revistargumentos.org.pe/ese_inicio_tan_temido.html) ISSN 2076-7722



# LA LUCHA POR EL PODER EN LA REGIÓN: una mirada desde el Perú



Óscar Vidarte\*

## AMÉRICA LATINA EN DEBATE

Un reciente Wikileaks divulgado denota la preocupación que generaba en la embajada norteamericana la presencia brasileña en nuestro país a mediados del año 2005.<sup>1</sup> Por un lado, es obvio que, de acuerdo a esta información, resultaba inadmisibles para EE. UU. que un socio como el Perú termine acercándose a la propuesta que encarnaba Brasil en la región, más aún después de la fuerte crítica que parecía comenzaba a imperar en el continente, lo cual llevó, entre otras cosas, a dejar de lado en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata del mismo año una de las principales políticas estadounidenses para con esta parte del mundo, que data de inicios de la década de 1990: el proyecto para crear un área de libre comercio regional (ALCA).

Por otro lado, estas *revelaciones* demostrarían que la región es entendida por las potencias como parte de un juego de poder, donde buscan ejercer su predominio. Desde un punto de vista realista, esto no constituye ninguna novedad. Es así que

EE. UU. estaría mostrando su preocupación por el rol que ejercen algunos países que, de alguna manera, cuestionan la histórica influencia que Washington ha ejercido en América Latina desde la Doctrina Monroe (1823).

Sin embargo, el análisis respecto a los poderes que se enfrentan en la región por imponer una forma de comprender la política y las relaciones internacionales es aún más complejo. Paralelamente a los temores norteamericanos con respecto al papel de Brasil, la primera década del siglo XXI también desarrolló un debate intra América Latina, marcado por la presencia de dos izquierdas.<sup>2</sup>

Si bien el rechazo en la región al Consenso de Washington, base fundamental de las reformas neoliberales en la post Guerra Fría, generó la aparición de Gobiernos de izquierda en gran parte del continente, estos han demostrado, con los años, importantes diferencias de fondo. Los temores existentes por la elección de *Lula da Silva* en Brasil el año 2002 rápidamente fueron despejados en virtud de una política que mantuvo el manejo

\* Internacionalista. Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú, de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya y de la Universidad del Pacífico.

<sup>1</sup> *La República* 2011.

<sup>2</sup> Castañeda 2006

económico, haciendo un énfasis en el papel del Estado y en los aspectos sociales. Mientras tanto, el llamado eje chavista, dominado por el Gobierno venezolano de Hugo Chávez, representaba esa otra izquierda, autoritaria y confrontacional con los EE. UU.

*EE. UU. estaría mostrando su preocupación por el rol que ejercen algunos países que, de alguna manera, cuestionan la histórica influencia que Washington ha ejercido en América Latina.*

En este contexto, y a pesar del mismo origen ideológico, ambos países se enfrascaron en una competencia por lograr adeptos. Venezuela se acercó peligrosamente a Cuba, logrando cierta influencia en países como Ecuador, Bolivia y Nicaragua; mientras que Brasil, con una política internacional mucho más inteligente (la cual se llevó a cabo a escala mundial), ha sabido combinar una importante cuota de poder duro y poder blando para emerger como líder regional, lo que ha permitido, entre otras cosas, dar nacimiento a un importante mecanismo de integración regional como la Comunidad Sudamericana de Naciones, hoy llamada Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur).

### EL PERÚ EN EL OJO DE LA TORMENTA

En este contexto, nuestro país no estuvo ajeno a esta discusión. Tanto el gobierno del presidente Alejandro Toledo como el de Alan García marcaron diferencias con el régimen venezolano; de ahí que tuviéramos más de un problema diplomático que afectó la relación bilateral. Es así que el apo-

yo de Hugo Chávez a la candidatura de Ollanta Humala el año 2006 fue extremadamente preocupante para el statu quo peruano y una de las principales razones de su derrota. En relación con el gigante brasileño, el Perú se mantuvo cercano a este país durante toda la década, sin embargo, mientras que el gobierno peruposibilista logró construir una relación estratégica, sustentada en una alianza política y económica nunca antes vista entre nuestros países, García priorizó un aspecto fundamental en materia económica: las inversiones brasileñas en el país.<sup>3</sup>

En la actualidad, la configuración del poder en la región parece haber cambiado. La difícil realidad del Gobierno venezolano a partir de la crisis económica y social que vive dicho país, y la enfermedad de su máximo líder y sustento de la llamada *revolución bolivariana*, Hugo Chávez, han debilitado la política internacional de Venezuela en América Latina. Hablar de un eje chavista, es decir, que desde Caracas se ejerza algún rol hegemónico en nuestro continente, parece una ilusión.

Por el contrario, hoy sería más racional referirse solamente a la existencia de un debate marcado por el enfrentamiento entre Brasil y EE. UU. por América Latina. Importante es señalar que, si bien el avance de la izquierda permitió que la influencia de EE. UU., por lo menos en Sudamérica, solo pueda encontrarse con claridad en pocos países, siendo el Perú uno de ellos, sería erróneo desconocer el papel de EE. UU. en nuestra región durante la década pasada. Sin embargo, justamente el modelo brasileño, también llamado por Michael Shifter, presidente del Instituto Diálogo Interamericano, "Consenso de Brasilia" (en oposición al Consenso de Washington), parece estar predominando en los Gobiernos electos en la región los

<sup>3</sup> Vidarte 2010.

últimos años. Desde José Mujica, en Uruguay, hasta Mauricio Funes en El Salvador y Fernando Lugo en Paraguay, parece que se comienza a consolidar una tendencia en la región: presidentes antes izquierdistas radicales (en algunos casos hasta ex guerrilleros) hoy moderados y abiertos al mundo.

*Desde José Mujica, en Uruguay, hasta Mauricio Funes en El Salvador y Fernando Lugo en Paraguay, parece que se comienza a consolidar una tendencia en la región: presidentes antes izquierdistas radicales [...] hoy moderados y abiertos al mundo.*

El caso peruano se presenta particularmente importante en este juego político. Hasta hace pocas semanas, el Perú todavía podía jactarse de estar más cerca de los EE. UU. que de Brasil. A pesar de lo señalado con respecto a nuestra relación con el gigante sudamericano, era innegable el rol preponderante que ejercía la potencia mundial. Si bien en el gobierno de Alejandro Toledo fueron evidentes los problemas para manejar ambas relaciones, por momento contradictorias: por un lado, negociando un TLC con los EE. UU. y, por otro, consolidando la asociación con Brasil, el régimen aprista pareció definir como prioridad a los EE. UU., asumiendo un discurso (resumido en “el perro del hortelano”)<sup>3</sup> que lo alejó bastante de la retórica de *Lula da Silva*.

Sin embargo, el ascenso de Ollanta Humala al poder parece servir de punto de quiebre. Las dudas existentes en la campaña presidencial se han ido

disipando frente a un eventual acercamiento al “Consenso de Brasilia”, dejando de lado posiciones radicales y tratando de seguir el camino de una izquierda que tiende hacia el centro político. En este sentido, el reconocido intelectual estadounidense Immanuel Wallerstein identificó al Perú como un país clave en la lucha geopolítica regional entre EE. UU. y Brasil, siendo los resultados de las recientes elecciones una gran derrota para el país del norte,<sup>5</sup> aunque, irónicamente, no cabe duda de que, partiendo de la premisa de que Dilma Rousseff significa la continuidad en materia de política exterior brasileña, EE. UU. debe estar mucho más a gusto con un Ollanta Humala “lulista” que “chavista”. □

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Castañeda, Jorge (2006). “Latin America's Left Turn”. En *Foreign Affairs*, n.o 3: 28-43.

“Influencia de Brasil sobre Perú preocupaba a EE. UU.”. *La República*. Lima, 14 de agosto, p. 8.

Vidarte, Óscar (2010). “Las relaciones peruano brasileñas en el siglo XXI”. En *Quehacer*, n.o 178: 66-73.

García, Alan (2007). “El síndrome del perro del hortelano”. *El Comercio*. Lima, 28 de octubre, p. a4.

Wallerstein, Immanuel (2011). “El triunfo de Humala en Perú, una derrota de Estados Unidos”. *La Jornada*, 10 de julio. Consulta: 31 de agosto de 2011 <<http://www.jornada.unam.mx/2011/07/10/mundo/026a1mun>>

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

Vidarte, Óscar. “La lucha por el poder en la región: una mirada desde el Perú”. En *Revista Argumentos*, año 5, n.º 4. Setiembre 2011. Disponible en [http://revistargumentos.org.pe/la\\_lucha\\_por\\_el\\_poder.html](http://revistargumentos.org.pe/la_lucha_por_el_poder.html)  
ISSN 2076-7722

4 García 2009.

5 Wallerstein 2011.

## TIEMPO DE CAMBIOS: una conversación con Guillermo Arbe

Entrevista a Guillermo Arbe  
por Carlos de los Ríos\*



**A**ctualmente se viven momentos complejos en las finanzas internacionales, que amenazan tanto al sistema capitalista como al balance de poder en el mundo. La crisis inmobiliaria originada en los Estados Unidos, que afectó significativamente a los países industrializados, ha rebrotado ahora en Europa y amenaza la magra recuperación lograda por estos países. La burbuja financiera expresada en la sobrevaloración de los activos financieros es resultado de políticas monetarias y fiscales expansivas en los países industrializados sin ningún correlato productivo, y ha generado lo que podríamos llamar una “inflación de activos”.

América Latina se encuentra aparentemente bien posicionada en este escenario global de incertidumbre, principalmente porque hay un sólido crecimiento económico, sin mayores desequilibrios fiscales y una integración comercial (que incluye a otros países en desarrollo) que reduce el riesgo de dependencia de los denominados países industrializados.

Considero que esta crisis representa el fin del capitalismo en su versión neoliberal como sistema económico hegemónico, en el que el mercado goza de un papel central, apoyándose en la cultura del individuo como único agente de prosperidad. Esta crisis no es necesariamente una crisis del “mercado”, pero sí delata la falta de presencia de un Estado fuerte y responsable, que establezca las reglas claras sobre las cuales se desarrolle la economía.

Las recientes muestras de indignación de la población civil en distintas partes del mundo y en momentos similares evidencia su descontento con un sistema que no les está ofreciendo lo que esperan. Las señales de cambio están claras, y como menciona Óscar Ugarteche en una entrevista concedida a José Godoy para su programa Pasando Revista, estamos viviendo un “cambio de tiempos”, evidenciado no solamente por la crisis económica, sino por una “crisis sintética” que abarca diversos campos de la vida en sociedad, incluyendo el financiero.

En tal sentido, resulta fundamental conocer las impresiones de los economistas peruanos más destacados sobre esta crisis financiera y sus implicancias sobre América Latina y el Perú en particular. En esta entrevista que fue gentilmente concedida por Guillermo Arbe, gerente de estudios económicos del Scotiabank, indagaremos un poco en las profundidades de la crisis financiera y en sus perspectivas sobre esta y la posición de América Latina y el Perú en particular.

\* Carlos de los Ríos es economista e investigador del IEP.

**En las últimas semanas, se está hablando mucho de una nueva crisis financiera con epicentro ahora en Europa. ¿De qué se trata esta segunda ola o segunda parte de la crisis?**

No es la segunda ola... es como la quinta, realmente. Toda la crisis actual empezó en 1987, digamos, es parte de la crisis de 2008, de la que nunca se logró realmente salir. Lo único que se hizo para paliarla fue meterle adrenalina a la economía a través de políticas monetaria y fiscal expansivas. Si tú le metes un poco de adrenalina a un moribundo vas a tener una reacción; ahora, esta reacción dura cinco minutos antes de morir, por decir, ¿no? Esta es exactamente la figura. Sin embargo, esta continua inyección de adrenalina no es sostenible mientras no se arreglen los desequilibrios estructurales. La clave de la crisis financiera son los desajustes económicos y financieros. Por eso digo que todo empezó en 1987, porque ahí es donde comenzaron a formarse. ¿Qué pasó en 1987? Llegó Alan Greenspan a la Reserva Federal.

Cuando Alan Greenspan entra a la Reserva Federal, una de sus primeras acciones, ante una fuerte caída de la bolsa en esa época, un lunes negro en Wall Street, fue meterle liquidez al mercado. Más directamente, compraron acciones. En otras palabras, se creó un fondo de estabilización económica, a través del cual se le dio financiamiento a los bancos para que puedan comprar en la bolsa y recuperar la caída de las acciones.

**¿Quiere decir entonces que lo que se hacía era generar una especie de “inflación de la bolsa”, donde el valor de las acciones se creaba básicamente por un exceso de liquidez, en lugar de esté fundamentado en elementos reales?**

Sí. Ahora, esto funcionó en su momento, con lo cual se inició una época en que cualquier problema

que había se arreglaba con una política monetaria expansiva. La cuestión es que, cada vez que esto ocurría, la liquidez se quedaba allí, formando una nueva burbuja. Es decir, se ha venido desarrollando una secuela de burbujas, con los resultados que ahora vemos.

*Toda la crisis actual empezó en 1987, digamos, es parte de la crisis de 2008, de la que nunca se logró realmente salir. Lo único que se hizo para paliarla fue meterle adrenalina a la economía.*

Las burbujas se iniciaron en octubre de 1987, con la caída de la bolsa en Nueva York, que generó fuertes pérdidas, tanto en EE. UU. como en las economías europeas y en Japón. La siguió el colapso del fondo financiero LTCM (*long-term capital market*), cuando Rusia dejó de pagar sus bonos gubernamentales en agosto de 1998. En su momento, esta fue una gran crisis que fue seguida por la burbuja del Nasdaq (formado principalmente por acciones de empresas de tecnología en Estados Unidos). La inyección de liquidez ayudó a resolver la crisis rusa, pero esta liquidez luego tenía que irse a alguna parte, y se fue sobre el Nasdaq. Esta burbuja luego reventó cuando era evidente que solo pocas compañías generaban ganancias. ¿Cómo se arregló esta burbuja? Otra vez con una política monetaria expansiva, inyectando liquidez. Esta liquidez excedentaria después se fue sobre el mercado financiero inmobiliario, que generó una burbuja mucho mayor que las anteriores, la cual se desinfló otra vez con una política monetaria —y fiscal en realidad— expansiva, y eso está generando una nueva crisis, que es la del bono del Tesoro en los Estados Unidos, que está afectando principalmente a Europa.

Esto explica en parte los desequilibrios, pero al mismo tiempo, en los años noventa, se propició tener tasas de interés bajas. La política monetaria explicaba parte de eso. Para el Ministerio de Economía americano era fundamental mantener tasas de interés muy bajas. A la larga terminan siendo dos formas de lo mismo, pero lo que hace la baja tasa de interés es alentar el endeudamiento; entonces, tenías en los noventa un déficit público creciente y endeudamiento privado creciente al mismo tiempo, y tenías también un déficit comercial, o sea, triple déficit en el espacio; eso es una economía que está consumiendo por encima de sus posibilidades.

*Si Estados Unidos y Europa lo hacen a través de una política monetaria contractiva entran en recesión. Es una decisión políticamente difícil de tomar. Si no componen la cosas, el mercado lo va a hacer por ellos, y eso es una crisis.*

**Esta situación no es sostenible, ¿cómo se financiaban entonces?**

Si consumes por encima de lo que produces, estás comprándole a alguien, ¿no es cierto? Efectivamente, EE. UU. ha estado comprándole al resto del mundo. ¿Qué daba a cambio? Compraba con dólares; los dólares van al resto del mundo, y el resto del mundo adquiría bonos del Tesoro americano. Es decir, el resto del mundo financiaba los desequilibrios de los EE. UU. Estos bonos del Tesoro van a China, y hasta el Perú usaba (usa) sus

reservas para comprar estos bonos, que no son otra cosa que la deuda de Estados Unidos, lo cual cierra el círculo. En otras palabras, el sobreendeudamiento de Estados Unidos lo está financiando el resto del mundo comprándole su misma deuda. Eso no es sostenible. Eventualmente, eso tenía que levantar vuelo, y estamos en el proceso en que se está rompiendo. Lo que tiene que hacer EE. UU. es ajustar la economía a su realidad.

Estados Unidos está o ha estado tratando de evitar ajustar su economía a la realidad mediante políticas monetaria y fiscal expansivas, lo cual significa que su deuda ha ido aumentando. Ahora, Estados Unidos lideró este proceso, pero en Europa también se dio, por eso es que tienes problemas en ambas economías. Estados Unidos toma el liderazgo en el terreno de las políticas, y la gente lo sigue. La política monetaria expansiva se dio también en Europa, todo lo cual empeoró con la crisis de 2007-2008, porque se trató de arreglar la crisis con las mismas políticas que la generaron, con lo cual toda la situación se vino abajo en todos los países desarrollados, y eso es lo que estamos viviendo hoy en día. Es decir, tenemos economías que necesitan ajustarse, y es difícil que lo logren, porque políticamente tomar la decisión de ajuste es un gran desgaste. Si Obama decide arreglar la situación fiscal, pierde las elecciones. O sea, si Estados Unidos y Europa lo hacen a través de una política monetaria contractiva entran en recesión. Es una decisión políticamente difícil de tomar. Si no componen la cosas, el mercado lo va a hacer por ellos, y eso es una crisis. Estas se dan cuando el mismo mercado arregla los problemas.

**En el entorno actual, vemos un dólar y un euro que tienen una tendencia a perder valor relativo frente a otras monedas, lo que refleja cada vez más una falta de confianza en sus economías. Incluso en el Perú, cada vez me-**

**nos gente quiere tener dólares. Esto, sumado a la crisis de los bonos del Tesoro americano, que prácticamente financian el sobreconsumo de los norteamericanos (y su déficit), me da la impresión de que producirá una crisis de mayor envergadura que la que vemos actualmente. Si los bonos americanos son menos demandados, esto generaría una crisis financiera basada en el colapso del modelo americano, que afectaría sin duda al resto de economías. Por otro lado, Asia y América Latina se muestran mucho más solventes y cada vez menos dependientes de los países desarrollados, lo que augura un escenario distinto en el balance de poder. ¿Qué opinas?**

Mira, el mundo se está dividiendo en dos partes, en una forma diferente a como lo hacía antes, entre los países desarrollados y los emergentes. Ahora tienes a los países fiscalmente solventes y a los fiscalmente no solventes, y eso se debe al mercado cambiario.

Las monedas de los países solventes se fortalecen frente al euro y el dólar. El problema es que normalmente uno ve la fortaleza del dólar frente al euro y viceversa; pero ¿qué pasa si los dos se debilitan frente a las otras monedas? Entonces, efectivamente los países emergentes (incluyendo India y China) poco a poco se están saliendo de los bonos del Tesoro americano (cada vez tienen menos inversiones en estos activos), y lo están haciendo más o menos “caleta” porque no quieren tampoco generar o precipitar una crisis, que también les rebotaría.

Una de las cosas menos conocidas del mercado de bonos es que es la Reserva Federal es el mayor comprador de bonos del Tesoro hoy en día. Ellos, digamos, en el último año, deben haber comprado más o menos lo equivalente al 30%

del mercado de las emisiones nuevas de acuerdo al Tesoro. Ahora, no lo hacen directamente, sino a través de un banco. Es decir, el banco los compra, y ellos los recompran en el mercado secundario, dándole mayor liquidez al banco para que siga comprando.

**Eso se llama “maquinita”...**

Claro, como en los años ochenta en el Perú, ¿recuerdas? O sea, ¿cuál es la diferencia entre el BCR en los años ochenta, que financió directamente el déficit fiscal del Gobierno, y la Reserva Federal, que compra bonos del Tesoro al Gobierno federal? ¡Ninguna! La Reserva Federal es hoy en día el mayor tenedor de bonos del Tesoro americano en el mundo. Antes era China quien tenía una mayor posesión. Es algo así como el MEF siendo financiado por el BCR... maquinita...

*El Perú felizmente tiene un muy bajo nivel de sofisticación de su sistema financiero [...] nuestra banca, ha hecho lo que hace una banca tradicional: prestar a las empresas para actividades productivas, no para obtener ganancias financieras.*

La cuestión es que la Reserva Federal no puede dejar de financiar al Tesoro americano, porque si lo hace se dispara la tasa interés, y si esto sucede, los bancos empiezan a hacer agua, y todo el crédito bancario y la inversión se viene abajo, y el sector inmobiliario, que nunca se recuperó, entraría en una nueva crisis, etc. Este es el mayor riesgo para nosotros, que el costo del dinero se incre-

mente. Entonces, el mercado de bonos del Tesoro no está reflejando el riesgo fiscal de EE. UU: porque la Reserva Federal está comprando los bonos.

**En estos días, se ha estado mencionando el problema de la banca mundial, en particular la europea, donde hay dos o tres bancos que han perdido entre la mitad y la tercera parte del valor de sus activos en los últimos años, y que están con un alto riesgo de quiebra. ¿Cómo ves esta situación?**

Yo creo que es una visión optimista, pues no son solamente dos o tres bancos. La política monetaria expansiva no ha generado inflación como la conocemos. Lo que ha ocurrido es una inflación de activos financieros, y no de bienes y servicios. ¿Qué es una burbuja en última instancia? Es creación de valor ficticio. Cuando se revienta una burbuja, desaparece el valor ficticio y volvemos a valor real, lo que genera una crisis, porque ese valor ficticio ha sido ingresado por alguien.

Los bancos tienen todos estos activos a valor ficticio en sus libros. La crisis de Lehman Brothers en 2008 correspondió a un tipo de activo sobrevalorado en los libros que volvió a su valor real, lo que generó una crisis. Ahorita de lo que se está hablando es de otro tipo de activo, los bonos soberanos europeos, que también están inflados y están en los libros.

Pero el panorama es mucho más amplio que eso. Lo que pasa es que los otros activos no están en crisis todavía. ¿Qué pasará cuando se desvaloricen o vuelvan a su valor real los bonos del Tesoro de EE. UU.? Esa situación lo complicaría aún más. Estamos hablando de bonos del Tesoro de Estados Unidos como mercado más grande, pero está también la deuda de los gobiernos locales y de algunos estados. Estamos hablando incluso, even-

tualmente, de activos del sector corporativo; la bolsa también está inflada, y son además activos de renta variable. Todo eso, potencialmente, puede generar una crisis bien fuerte en los libros de los bancos. Esto es mucho mayor en el caso de los bancos que se dedican a activos financieros más que a préstamos y depósitos (que es su naturaleza). El Perú felizmente tiene un muy bajo nivel de sofisticación de su sistema financiero [...] nuestra banca, ha hecho lo que hace una banca tradicional: prestar a las empresas para actividades productivas, no para obtener ganancias financieras.

*Creo que el mundo saldrá de esto diferente a como entró, de la misma manera que el mundo salió de la crisis del 1929, lo que no significa que el sistema fuera otro.*

**En América Latina y en el Perú la banca tradicionalmente invierte sus excedentes, ¿no es así? Lo que hace es tomar depósitos y presta, y cuando tiene excedentes de tesorería busca rentabilizarlos; entonces, el riesgo de que la crisis afecte significativamente a la banca local es menor.**

Exacto. En el caso de los Estados Unidos pasa algo muy curioso. Los bonos del Tesoro de Estados Unidos, que son pagaderos a un plazo de 10 años, se están vendiendo con un rendimiento de menos de 2% anual. Sin embargo, la inflación en Estados Unidos está alrededor de 3.6% al año, lo que supone un rendimiento real negativo. La pregunta es ¿quién invierte con un rendimiento real negativo? Alguien que tiene fondos a una tasa más negativa, ¿no?



Lo que sucede es que la Reserva Federal está regalando dinero a los bancos, justamente para que “apoyen” a los mercados. Se supone que deberían entrar en a la economía real, pero este dinero se está utilizando para comprar activos financieros, lo que genera una “inflación” de precios de dichos activos. Algún día cercano se va a tener que sincerar esta situación. Los bancos que están en problemas son los que están jugando este juego. No todos los bancos del mundo lo están haciendo. Es más un problema de los países desarrollados.

*Todo proceso de crecimiento es heterogéneo, y mientras más rápido es, más heterogéneo se vuelve. Esto significa que hay siempre problemas sociales asociados a él.*

El problema es que apenas cae uno de estos bancos, por “efecto cascada”, se precipita la caída del resto de bancos; es decir, basta con que un solo gran jugador decida vender para que esto genere que el resto del sistema “pierda confianza” y decida vender sus posiciones, por ejemplo, en bonos del Tesoro. Esto generaría una crisis aún mayor que la que hemos visto en 2008.

Tradicionalmente, una crisis en los mercados se debe a la pérdida de confianza. El mercado en general puede subir y bajar con información nueva, pero una crisis implica una pérdida completa de confianza. Considero que todavía no tenemos este riesgo.

Aunque tienes razón con el “efecto cascada”. En Estados Unidos, la mayoría de los bancos actúa a través de unas “cajas negras”, que son estos programas

que, simplemente a base de análisis técnicos (a partir de historia de precios y no a fundamentos), toman decisiones. Los momentos de compra y venta se deciden al margen de cualquier fundamento, y esto exagera los movimientos.

Si Estados Unidos entra en una crisis de solvencia, veo una gran crisis financiera. A nivel de Europa claro que hay bancos que están por quebrar. Lo que pasará en Europa es que los mercados liquidarán a Grecia, y después van a atacar a otro país y a otro país. Otro atributo de la crisis de insolvencia es que siempre hay una dinámica que la gente no maneja muy bien, y se refiere a que cuando se busca “arreglar” el problema, las soluciones normalmente no son de la magnitud que este requiere, pues se tiende a subestimarlos. Deberían preguntarnos a nosotros los latinoamericanos, que ya lo vivimos.

En Grecia, por ejemplo, hace más de un año que se vio el problema, y con el rescate financiero que se dio, se suponía que se arreglaría. Entonces ¿por qué Grecia está en problemas nuevamente? De hecho, ahora estamos como por el tercer “paquetazo” en Grecia. Lo que pasa es que, como la solución al problema es costosa en términos políticos y económicos, uno no quiere nunca hacer más de lo necesario. Se tiende a calcular menos de lo requerido, en particular en dos aspectos. El primero es que te olvidas de que el paquete incide negativamente en la economía, y por tanto afecta negativamente a la recaudación, lo cual significa que lo que has hecho para mejorar el déficit es insuficiente, porque no has calculado bien el impacto sobre la recaudación. No sé por qué no pueden meter eso en su cabeza, y eso es lo que está pasando con Grecia ahorita en particular. El otro aspecto, que nosotros no lo sufrimos tanto como lo están padeciendo los europeos, es que hacen todo estos cálculos suponiendo la tasa de

interés del momento, la tasa que tiene que pagar el Gobierno para las emisiones, etc. Esto no es cierto y es irreal, porque los mercados terminan atacando y afectando las tasas de interés. Los mercados son los que han hecho que los números ya no cuadren, que la tasa de interés suba, y por tanto el servicio de la deuda y el costo de las nuevas emisiones. Es decir, los mercados están empujando a Grecia a la insolvencia.

**¿Adónde se dirige entonces la mira? ¿Qué economías son más susceptibles a caer?**

Los mercados van a atacar al eslabón más débil en sucesión. Esto significa que la cadena llegará hasta Francia, pasando por Italia y España. A Alemania creo que no la alcanzará directamente; ese país es muy sólido fiscalmente. Los otros que están haciendo un muy buen trabajo son los economistas de Gran Bretaña. Les está costando por el lado del crecimiento, pero están ajustando sus economías. De allí esta crisis saltará a los Estados Unidos.

**¿Cómo ves entonces la situación económica y política mundial? Hay un gran descontento que se expresa en varias partes del mundo, y que tiene como denominador común la falta de trabajo y de oportunidades, entre otras carencias. ¿Estamos ante un inminente “cambio de tiempos”?**

Claro, lo que pasa con las crisis es que es demasiado costoso tomar la decisión política de frenarla. Lo que necesitan estos países es un “paquetazo”. Yo creo que el mundo saldrá de esto diferente a como entró, de la misma manera que el mundo salió de la crisis del 1929, lo que no significa que el sistema fuera otro. Simplemente, las ponderaciones de fuerza cambiaron y las fuerzas económicas tomaron un nuevo rumbo. La hegemonía absoluta de EE. UU. ha terminado.

Lo que habrá es un mundo económicamente más democrático, donde Estados Unidos seguirá siendo importante, como lo que pasó con Inglaterra en su momento también. Vas a tener un mundo más democrático, que es bueno, porque será más difícil que entre en crisis. Cuando tienes un solo motor, si falla, hay un problema; cuando son varios motores, es más difícil que surja el problema.

Ahora, los cambios políticos en el mundo desarrollado se van a dar; acuérdate también de los años ochenta en América Latina; una crisis de insolvencia es la peor que pueda haber. No solamente es una cuestión puramente económica la que lleva a cambios de sistemas de gobierno. Sin embargo, una crisis de insolvencia es la que puede llevar a una situación de turbulencia social y generar grandes cambios estructurales.

En realidad, es la naturaleza del tipo de crisis la que ha coincidido con otros fenómenos que están pasando, como el proceso de industrialización de los países emergentes. Pero son dos procesos separados. Lo que está sucediendo a nivel de los países emergentes es interesante, una industrialización de, digamos, la misma magnitud y profundidad que la revolución industrial europea de hace dos siglos y medio.

**¿Es tan fuerte esto? ¿Te refieres a Asia o a Asia y América Latina?**

Así es, así de fuerte. Cuando hubo la revolución industrial, no se le llamó revolución industrial en ese momento; ese fue un nombre que se le puso retrospectivamente.

Hay dos o tres cosas que están pasando y me hacen pensar en la revolución industrial. Uno es el proceso de expansión industrial en esta parte del mundo. La diferencia entre Asia y América Latina es de grado, pero se da en ambas regiones. Si bien

en el Perú esto se ve en menor medida, en Brasil, por ejemplo, el fenómeno es evidente. El segundo elemento tiene que ver con el incremento y modernización de la infraestructura, donde, otra vez, hay diferencias de grado, pero está presente. Y el tercero es la formación de las clases medias. Estos tres atributos también se están dando en el Perú y en Asia, y en los países emergentes.

*Estamos en un mundo que se está transformando, y nosotros nos hemos adaptado muy bien a la forma como lo viene haciendo.*

El otro aspecto de esta “revolución industrial” tiene que ver con un proceso que posee una dinámica propia. Es decir, en los países desarrollados de hoy, uno ve ciclos económicos, ¿no es así? Entonces, la pregunta es ¿dónde está el ciclo en China, que viene creciendo a tasas de 8% a 10% durante 25 años? Esto se debe a que la dinámica es diferente, y verán un ciclo chino una vez que llegue a cierta etapa de desarrollo. Pero actualmente hay una dinámica propia. El Perú viene creciendo desde 1999; nunca hemos tenido un periodo tan largo de auge.

El otro elemento que caracterizó a la revolución industrial en Europa fue un megaciclo de los *commodities* o de los metales en particular, que duró treinta años. Ahora estamos en un megaciclo, y eso nos está favoreciendo a nosotros en particular.

**¿Y cómo nos agarra toda esta situación? Entiendo que el Perú está en una posición bastante cómoda en términos macroeconómicos, aunque tiene un descontento social todavía muy importante.**

Mira, hay que separar las cosas: una cuestión son las diferencias estructurales que hay, y que arrastramos desde siempre, que tienen que ver con un conjunto de cosas, una cuestión bien compleja que pasa hasta por el racismo. Eso es algo que solamente nosotros podemos resolver, no lo hará el crecimiento económico jamás.

Pero eso no tiene que ver con la crisis. Otra cuestión es que todo proceso de crecimiento es heterogéneo, y mientras más rápido es, más heterogéneo se vuelve. Esto significa que hay siempre problemas sociales asociados a él. Los países que están creciendo tienen dificultades, pero conforme se va ampliando la clase media se van solucionando, pero solo si llegas a resolver los problemas estructurales.

La verdad es que estamos en el bando correcto, el de los países solventes. Eso significa que no habrá un impacto por el lado de pérdida de confianza, que es bien importante. Todos esperábamos que la crisis de 2008 nos afectara a través de las exportaciones, pero tuvimos superávit comercial en esos años. El precio de los metales cayó, pero rápidamente rebotó. Esto es mérito de un mundo que ya está dividido, y los países emergentes en general, que están en una situación solvente, como el Perú, pueden aguantar mejor. Las exportaciones no nos preocupan mucho, porque no estamos creciendo a base de exportaciones. El Perú, en términos de crecimiento, no es un país primario exportador; dejó de serlo en 2005

**Eso me parece interesante. ¿Cómo llamarías entonces al modelo de crecimiento del Perú?**

El Perú está creciendo a base de la demanda interna, liderada por inversión privada. Somos dependientes todavía de los metales por el lado fiscal; sin embargo, no estamos creciendo en función de

las exportaciones. El motor de crecimiento es la rama interna y la inversión privada en particular. Lo principal es que el entorno internacional no puede afectar las exportaciones, y por tanto tampoco la confianza de los inversionistas, dado que los balances macroeconómicos son sólidos. Lo que pasó en 2008 y 2009 es que las exportaciones cayeron un poquito. Si la situación hubiera dependido solamente de las exportaciones, el crecimiento hubiera pasado de 9% a 6%, 7% por ciento, no a 0.9%, lo que se debió a que la inversión privada cayó 15%.

La inversión privada es la más amplia de toda la historia del país. Tenemos la idea de que siempre entran los sectores primarios, y hay todavía mucho de eso. La inversión privada está entrando al agro, la minería, los hidrocarburos, la energía, pero también está ingresando en construcción, manufacturas, agroindustrias... además, está entrando en todas las regiones del país, que es la novedad, ¿no? Porque antes solamente estaba en Lima, o donde había minería; ahora está en todo el país. Se produce para la exportación, pero también para la demanda interna, y a nivel de la pequeña, mediana y gran empresa, en todos los sectores. Nunca habíamos tenido un fenómeno así, y eso es parte de este proceso de emergencia, de industrialización.

La inversión privada es cada vez más local también; es extranjera y local. Lo extranjero ha cambiado un poco el entorno. Históricamente, siempre ha sido EE. UU. la fuente principal de inversión extranjera directa; ahora es la región, Brasil, Chile, algo España todavía, por lo menos en el sector inmobiliario, y China. Entonces, eso

también está cambiando. Estamos en un mundo que se está transformando, y nosotros nos hemos adaptado muy bien a la forma como lo viene haciendo. ¿Quién dijo el otro día que las exportaciones, su destino principal, ya no es Estados Unidos, sino la región?

Pero a mí lo que más me preocupa es si la crisis afecta a la confianza, o bueno, si el entorno internacional afecta a la confianza y, por tanto, a la inversión. Si solamente hay una recesión, entonces el impacto se vería sobre las exportaciones, sin afectar significativamente la inversión.

En cuanto al crecimiento, no vamos a sentirlo muy fuertemente más que en algunos sectores como textiles. La diferencia entre recesión y crisis es que la primera involucra solamente otra velocidad de crecimiento, es previsible; mientras que una crisis hace que pierdas visibilidad, lo que frena la inversión. Eso fue lo que pasó en 2009, o sea, los inversionistas ya no sabían qué iba a pasar con los mercados, por tanto, no podían prever qué iba a pasar con su flujo de caja a futuro. Si no sabes qué pasará con el flujo de caja a futuro no vas a invertir, es la pérdida de visibilidad de la crisis lo que afecta la inversión. En una recesión no tienes necesariamente una pérdida, o sea, la visibilidad es negativa, pero sabes a qué atenerte, y te puedes adaptar. □

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

Arbe Guillermo "Tiempo de cambios: una conversación con Guillermo Arbe". En *Revista Argumentos*, año 5, n.º 4. Setiembre 2011. Disponible en [http://www.revistargumentos.org.pe/tiempo\\_de\\_cambios.html](http://www.revistargumentos.org.pe/tiempo_de_cambios.html)  
ISSN 2076-7722

# “LO QUE EL SISTEMA EDUCATIVO LE PUEDE OFRECER A LA POBLACIÓN ES MUCHO MÁS DE LO QUE ELLA DEMANDA”



Entrevista a Patricia Salas  
por Francesca Uccelli\*

**E**l miércoles 21 de septiembre, nos dirigimos al recientemente estrenado edificio del Ministerio de Educación. Del lado izquierdo de la entrada, un monumento a la “one laptop per child” llamó nuestra atención; ya dentro del edificio, en la planta baja, hay una agradable sensación de amplitud, y las salas de reuniones laterales, separadas por vidrios, parecen invitar a la transparencia y la coordinación. ¿Será posible? Ya en el piso 12, nos recibió la flamante ministra de educación, Patricia Salas, en una amplia y cálida oficina con vista panorámica de la ciudad. Nuestra ministra muestra mucha seguridad en la visión de lo que hay que hacer en el sector y su noción de calidad difiere, por suerte, del monumento de la entrada del ministerio; ella apuesta decididamente por la reducción de brechas del sistema educativo y, particularmente, por dar una atención prioritaria a las escuelas en las zonas rurales; entiende que la diversidad del país no permite recetas únicas, y va a poner en marcha la descentralización educativa. Sin duda hay tiempos nuevos en el sector. El flamante edificio no es solo fachada.

**E: Este gobierno ha prometido trabajar por la inclusión en el país, ¿cuál va ser el rol que tendrá el sector educación en esta política de inclusión?**

M: Mira, yo soy una convencida de que la inclusión tiene hasta tres vías en la lógica social. Una, lo que llamamos las políticas universales, que son salud, educación, empleo, protección, y la otra vía, que son la de los programas sociales o las políticas focalizadas que tienen que ver con un problema o una población en particular; y la

tercera, que son las políticas productivas. Si logras articular las tres, creo que es más probable que la inclusión sea de verdad o más sostenible por lo menos, ¿no? Entonces, desde Educación, tenemos las políticas universales que ayudan a generar inclusión y las políticas específicas para la reducción de brecha. Entonces, por ahí está la responsabilidad que, desde Educación, podemos tener para el conjunto del objetivo.

**E: ¿Y de qué brechas estamos hablando?**

La reducción de brecha es la rural-urbana, que es

\* Francesca Uccelli es antropóloga e investigadora del IEP.

una de las más evidentes que tenemos; la otra es la educación de poblaciones indígenas o hablantes de idiomas diferentes al castellano, y la otra es la de primera infancia, que más que brecha es una oportunidad de prevenirla; ya que la atención a la primera infancia te ayuda a dar un salto en las atenciones de las brechas, ¿no?

*La reducción de brecha es la rural-urbana, que es una de las más evidentes que tenemos; la otra es la educación de poblaciones indígenas o hablantes de idiomas diferentes al castellano, y la otra es la de primera infancia.*

**E: En términos del cierre de brecha, entiendo que la meta es lograr el 55% de los aprendizajes a nivel nacional, ¿verdad? ¿Cómo garantizar los aprendizajes? ¿Dónde van a poner el énfasis para lograr esta meta?**

M: Ahí tenemos dos tipos de acciones: unas que tienen que ver con cómo mejorar nuestras capacidades de gestión, las del Ministerio, las que podemos concordar con los gobiernos regionales, que son en realidad los responsables de llevar adelante la gestión educativa en sus respectivos ámbitos; y la segunda es empezar a trabajar lo que llamamos en combo, es decir, tener varias cosas que confluyan.

**E: ¿Combo?**

M: Digamos, una de las críticas que le habíamos hecho a las anteriores gestiones era la desarticulación de las políticas. Entonces, ahora vamos en

“combo”, que tiene que ver con infraestructura, con materiales educativos, con capacidades docentes, con capacidades de gestión en la escuela y en el sistema, y con el uso de la información que proviene de la evaluación. Digamos que ese es el combo básico. Algunos tienen más, por ejemplo Educación Intercultural Bilingüe (EIB), porque tu punto de partida está más atrás. Tienes que ver con cobertura, con identificación de los mapas de necesidades, con normalización de lenguas, lo mismo que en primera infancia, ¿no?, o en educación inicial, entonces ahí el combo tiene algunas cositas más, pero la idea es articular las políticas.

**E: ¿Y qué significa esta atención a la primera infancia, particularmente la atención de los cero a dos años?**

M: Bueno, ahí el programa estrella será Cunamás, que en realidad está en pleno proceso de diseño, es decir, las discusiones y, digamos, el trabajo de imaginarse qué tiene Cunamás adentro, cuál va a ser el modelo de gestión, cuáles las estrategias de atención, está en pleno proceso. Desde Educación lo que estamos haciendo, en el entendido de que es una estrategia intersectorial, es garantizar la parte del componente educativo.

**E: O sea, ¿Cunamás será un programa multi-sectorial?**

M: Nosotros aspiramos a que sea eso, pero, como te digo, es un modelo que está en pleno diseño todavía. Lo que sí te puedo decir es que en Educación estamos cumpliendo el papel que nos toca: pensar en el componente educativo y colocarlo en el conjunto del sistema.

**E: Entiendo que se está priorizando esta atención inicial a aquellas familias que reciben Juntos.**

M: En general, estamos tratando de tener una priorización en los distritos de Juntos, que es otro elemento que podría ser interesante para la efectividad de la inclusión: si en el mismo territorio están confluyendo el mismo tipo de programas, es más probable que el cambio suceda, ¿no? Si en el mismo distrito estamos Educación, está Salud, está Pensión 65, está Cunamás, entonces las posibilidades son mayores. Y estamos tratando de que Agricultura también entre; entonces, creemos que así es más probable que haya un proceso más efectivo de inclusión.

*La idea es trabajar con cada una de las regiones, en una suerte de, primero, pacto de políticas, en cuáles nos comprometemos ambos, y segundo, miremos qué capacidades tenemos.*

**E: ¿Y has pensado que esta atención temprana sea una condicionalidad de Juntos, digamos que las familias tengan que ir a esta atención temprana para recibir sus 100 soles?**

M: Todavía no tengo ese nivel de detalle.

**E: ¿Y tu opinión al respecto?**

M: Podría ser. Lo que pasa es que ahí tenemos que asegurarnos; hay que ver con qué velocidad se puede implementar el servicio para convertirlo en condicionalidad, ¿no?, pero podría ser.

**E: Y cómo te imaginas la atención temprana de cero a dos años, ¿son visitas a las familias o más bien es un centro de recursos adonde las familias con niños pequeños tienen que ir?**

M: Lo que estamos pensando desde Educación es que se tenga varias posibilidades, porque no es lo mismo trabajar en poblaciones medianamente concentradas que en poblaciones muy dispersas, que será lo que encontraremos en el área rural. Entonces, desde Educación proponemos más de un modelo, y nos parece que es importante la articulación del servicio con las necesidades de las familias y su cultura de crianza. El desafío de la pertinencia cultural será grande.

**E: ¿Y cómo están pensando el tema de la descentralización educativa?, ¿qué rol van a tener los gobiernos regionales en la política educativa?**

M: La idea es trabajar con cada una de las regiones, en una suerte de, primero, pacto de políticas, en cuáles nos comprometemos ambos, y segundo, miremos qué capacidades tenemos, de tal manera que el Ministerio se comprometa, o empiece a imaginar formas en las cuales fortalecer las capacidades de cada región sabiendo que tienen diferentes ritmos y necesidades. Entonces, eso nos está permitiendo tener un primer diálogo, en el cual nos comprometemos la región y el Ministerio. La otra entrada es la de la gestión, ¿no?, entonces cómo nos aseguramos que cada uno cumpla su papel, sabiendo que venimos de un proceso de descentralización en donde el fortalecimiento de capacidades no ha sido una actividad muy desarrollada.

**E: ¿Y cómo ven la viabilidad de esto?**

M: En Educación tenemos la ventaja de que hemos pasado por un proceso de debate y formulación del proyecto educativo nacional y proyectos educativos regionales, que nos permite tener una visión de en dónde están las coincidencias y cuáles son los temas nacionales, digamos. Y si le

agregas a eso que desde hace un año y medio o dos se ha estado trabajando también con las regiones desde el Consejo Nacional de Educación en priorizar agenda, entonces como que tenemos un avance que nos permite decir: en estas políticas tenemos un alto grado de coincidencia, en estas políticas hay una base nacional, y hay un conjunto de políticas que son particulares de la región, ¿no es cierto?

*Estamos proponiéndoles hacer un censo de infraestructura que nos permita tener un programa de infraestructura nacional que estamos llamando "Escuelas dignas para todos", que haga que en cada región se pueda, pues, cumplir con las necesidades de infraestructura.*

**E: El presupuesto del sector se ha incrementado considerablemente. ¿Se ejecutará el presupuesto descentralizadamente?**

M: El presupuesto de 2012, digamos, por la forma en que hemos tenido que hacerlo en tres semanas y todo eso, no había forma de descentralizarlo. Si bien serán programas nacionales, en la medida de lo posible van a ser con gestión descentralizada, donde con cada gobierno regional, en función de las capacidades y lo que vayamos acordando, se pueda ir gestionando algo. La esperanza es que para el próximo año podamos iniciar el ciclo de formulación presupuestal desde febrero, como corresponde, de una manera más o menos acompasada entre los gobiernos regionales y el nacional, de tal manera que podamos lograr que ya crezca el presupuesto regional, y entonces ya ciertas políticas

estén presupuestadas ahí, y podamos dar un paso más en una descentralización. Estaremos ayudando en la formulación de capacidades y en la transferencia de presupuesto también. Entonces, esa será una forja del año 2012. Si nos sale bien —no sabemos si contamos con todas las regiones o con algunas, esa será una evaluación sobre la realidad—, tú puedes estar pensando que el presupuesto de 2013 sí puede ser un presupuesto más descentralizado.

**E: ¿Están pensando en un programa de capacitación nacional para las regiones?**

M: No. Vamos a producir escenarios de asistencia técnica. Quizás haya temas en los cuales necesitamos capacitación todos, ¿no es cierto? Hemos definido algunos temas en los que nos gustaría, tanto en el ministerio como en las regiones, asegurarnos de que existen las capacidades. Uno es programación y gestión de políticas educativas, y lo otro todo lo que es ejecución y formalización presupuestal, y hacerlas concluir en una lógica de resultados, tanto para que las políticas que queremos realizar se realicen cuanto para decir que el presupuesto que tenemos se use en lo que se debe y con altos niveles de ejecución. Ahí es donde nos estamos planteando un desafío que es parte del acuerdo que estamos tomando con los gobiernos regionales en las visitas que estamos haciendo.

**E: ¿Y qué otras propuestas están llevando a las conversaciones con las regiones?**

M: Queremos proponernos tener un primer día de clases con los profes, los materiales y las aulas listas. Confío en que eso será movilizador para todos, y nos marque un arranque y un espíritu y un estado de ánimo para la gestión del resto del año. El otro tema es el de infraestructura escolar. Estamos proponiéndoles hacer un censo de infraestructura que



nos permita tener un programa de infraestructura nacional que estamos llamando “Escuelas dignas para todos”, que haga que en cada región se pueda, pues, cumplir con las necesidades de infraestructura de manera integral, y hagamos un buen uso de recursos, de los nacionales, los regionales e incluso los locales. Entonces, si nos ponemos de acuerdo, de pronto nos sale mejor, ¿no?

*creo que las ideas con las que estamos trabajando y forjando políticas no son ideas nuevas, ni son las ideas de la ministra o de la alta dirección, sino que provienen de un largo debate, en el cual gran parte de la comunidad educativa.*

**E: ¿Y cuáles son estas políticas nacionales donde hay un mayor acuerdo con las regiones?**

M: Hay acuerdo en la lógica de llegada de la que hablábamos, ¿no es cierto?, ampliar un poco los aprendizajes a estas cuatro áreas, la brecha rural y la de la primera infancia; y en la lógica de procesos está todo el tema de formación docente, en donde además las regiones están en una dinámica muy fuerte de generar sistemas descentralizados de formación, pues sería interesantísimo poder tener un sistema articulado a nivel nacional, pero descentralizado. El otro tema en el que hay una coincidencia fuerte es en la discusión curricular; también hay muchas regiones con un impulso muy fuerte de tener currículos regionales. Entonces queremos generar un escenario de debate y de acuerdo, otra vez la sociedad y la escuela, qué queremos que enseñen a los alumnos. Ojalá podamos tener un currículo con criterio de descentralización, pero a

la vez con el criterio de pacto social y de realidad, ¿no? Para eso el ministerio propone tres condiciones: que sea participativo, para admitir esta lógica de pacto entre la sociedad y la escuela, entre la familia y la escuela; que tenga consistencia técnica, es decir, tienes el acuerdo, pero después a los profes les toca darle forma, y luego que tuviera una lógica de gestión e implementación, de tal manera que el currículo no es el documento, sino las acciones que se van realizando en la escuela.

**E: Y volviendo al tema de la formación de los maestros, que es un componente de todos los “combos”, ¿qué posibilidades hay de tener un sistema nacional de formación docente descentralizado?**

M: Como posibilidad, digamos, hay varias, lo que pasa es que depende de qué te propongas en cuánto tiempo, ¿no es cierto? Entonces, yo creo que si nos proponemos un sistema progresivo, que vaya avanzando en sus pretensiones, podemos tener una cosa interesante que integralmente se ocupe de la formación docente en servicio, y que tenga que ver desde la actualización de cómo te enteras de los últimos inventos del mundo, porque necesitas un profe con un mínimo de educación en el planeta, hasta la cosa operativa de cómo yo resuelvo mi problema de mi alumnito que no logra aprender a sumar, entonces estás ahí en el acompañamiento pedagógico. Entre una y otra cosa hay una variedad inmensa de estrategias, posibilidades, demandas y necesidades, ¿no?, hasta la lógica de cuánto de manejo disciplinario, cuánto de estrategias pedagógicas, cuánto de todas estas cosas, más de cómo fortalecer el vínculo, cómo trabajar convivencia, cómo trabajar el clima, esos temas más de relaciones humanas que, en mi opinión, tendrían que ser mínimo. Me parece que el primer tramo que podemos empezar a trabajar con cierta consistencia es el acompañamiento pedagógico. Si sabemos

bien cuáles son las competencias de lo regional y lo nacional, se puede tener un sistema nacional descentralizado que respete la autonomía de lo regional, pero que en lo nacional actuemos como corresponde, como rector y como garante: como rector, lineamientos, y como garante, una vigilancia de que no se te caiga la calidad, digamos.

**E: Y en el tema de formación inicial, ¿cómo se está pensando el tema, considerando que con la nota 14 ha habido un debilitamiento de los pedagógicos?**

M: Ahí no hemos avanzado con la misma velocidad. Estamos todavía en un proceso de pensar las cosas dentro de una lógica que esperamos sea más bien un sistema de desarrollo integral docente, ¿no?, que comprenda también la parte laboral, no solamente la parte formativa; pero la inicial sí es una cosa en la cual estamos menos avanzados que en la de servicio.

**E: Hace poco diste una entrevista en la que señalas que no habrá aumentos a docentes, pero sí una revisión de los mecanismos de evaluación de la carrera pública magisterial. ¿Qué otras medidas de política magisterial se están pensando?**

M: Bueno, primero tenemos que ponernos de acuerdo en cuál va a ser exactamente la norma que regirá la carrera magisterial. Ahí hay una vía. Efectivamente, para 2012 no hay aumentos, pero esperamos poder luego trabajar una lógica. Hay que trabajar todo el tema de lo que son, y que se pueden ordenar dentro de la norma, incentivos, en lógica de excelencia, en lógica de méritos, de mejores logros, innovaciones, etcétera. Lo otro es la lógica de la remuneración al mayor esfuerzo, que tiene que ver con ruralidad, con trabajo en escenarios bilingües o frontera, o este tipo de co-

sas; después está toda la lógica más administrativa, que la gestión de personal pueda ser más ágil, más transparente, más oportuna, no solamente en la contratación, sino en el conjunto de los procesos que involucran la vida laboral del maestro, y es que ves cada cosa desordenada, y entonces, la idea es formar una unidad de desarrollo docente que ahora está preparando una estrategia integral de cómo trabajar con los docentes desde la lógica más cotidiana; digamos, de su vida laboral hasta la lógica más integral, integrada de su formación y de su desempeño. Ojalá podamos generar una cosa organizada, viable y confiable, ¿no?, que empiece a tener legitimidad entre los maestros.

**E: Y ya para terminar, hay esta sensación de que el sector tiene una oportunidad única, ¿no?, por lo menos en muchos años: hay voluntad política, hay presupuesto y hay ideas claras de por dónde ir. En tu opinión, ¿cuál es el reto mayor para lograr lo propuesto?**

M: Eh... tres. Uno, poder generar los mecanismos de gestión que nos permitan hacer las cosas como nos proponemos; dos, recuperar la confianza del magisterio; y tres, generar una opinión pública en torno a una idea de calidad educativa un poquito más compleja. Creo que lo que el sistema educativo le puede ofrecer a la población como ocasión es mucho más de lo que la población en promedio demanda de la educación. Entonces, para las tres cosas necesitamos una cuarta, que es tiempo, pequeño detalle.

**E: ¿Y qué fortalezas has encontrado en el ministerio para lograr estas tres?**

M: Yo creo que las ideas con las que estamos trabajando y forjando políticas no son ideas nuevas, ni son las ideas de la ministra o de la alta dirección, sino que provienen de un largo debate, en

el cual gran parte de la comunidad educativa y la comunidad que está en la gestión educativa tiene noticia y conocimiento, entonces creo que le da posibilidad de una cierta visión compartida. La otra es que creo que de todas maneras hay equipos entusiasmados en el tema y con ganas de meterle fuerza, y que lo están haciendo. La otra es que en estos diez años también se han piloteado y se han validado varios modelos pedagógicos o de trabajo con maestros, algunos de gestión, que nos sirven como base para poder desarrollar cosas. Por ejemplo, el acompañamiento pedagógico es una cosa que viene de varias instituciones e incluso del propio Estado, que se valida como una forma efectiva, que se puede y se debe mejorar y trabajar, y que podría estar lista para escalar. Digamos algunas cosas de trabajo con escuelas rurales, incluso en multigrado y unidocente, también

hay metodologías piloteadas, probadas ¿no?, que te pueden ayudar a empezar a decir ya, entonces por acá estas son las capacidades que se necesita para el docente, por acá este es el tipo de modelo de escuela que necesitas, por acá este es el tipo de condición que tienes que construir; creo que eso es una fortaleza importante, y que te dice que el tiempo no ha pasado por gusto en el Perú en educación. □

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

Salas, Patricia. "Lo que el sistema educativo le puede ofrecer a la población es mucho más de lo que ella demanda". En *Revista Argumentos*, año 5, n.º 4. Septiembre 2011. Disponible en [http://revistargumentos.org.pe/hfp\\_cont\\_1202\\_ESP.html](http://revistargumentos.org.pe/hfp_cont_1202_ESP.html) ISSN 2076-7722

## ¿NECESITAMOS EMPRESAS PÚBLICAS?



**Roxana Barrantes\***

Luego de la debacle de la economía peruana en la segunda mitad de la década de 1980 y la lenta reconstrucción económica que acompañó el debilitamiento deliberado de las instituciones políticas durante los años noventa, fue un consenso no escrito que el Estado debía limitar su participación directa en la actividad económica. Si bien la privatización de las empresas públicas no avanzó al ritmo demandado por los gremios empresariales, frustrando en el camino la reforma del sector energético, por ejemplo, lo cierto es que los Gobiernos de Toledo y García no constituyeron empresas públicas, pero se crearon programas públicos para la implementación de políticas específicas, como es el caso de Juntos o AgroRural.

El principio de esta década nos ha puesto otra vez el tema en debate. Como parte del paquete electoral, la campaña de Gana Perú puso en la palestra la discusión sobre la necesidad de reformar la Constitución de 1993. Entre los argumentos ofrecidos, se

encontraba el de la importancia de poder constituir empresas públicas, acción aparentemente imposible en el marco de la Constitución vigente. Rápidamente en el debate quedó claro que la Constitución del 93 permite, en un rol subsidiario, que el Estado constituya empresas públicas. Siendo así, era innecesario seguir discutiendo si cambiar o no la Constitución, con lo que el debate giró hacia por qué el Estado debía limitarse a tener un rol subsidiario.

### EL ROL SUBSIDIARIO

El desarrollo de una economía de mercado se sustenta sobre varias condiciones. Una de las más importantes, y que tiende a estar excluida del debate económico, es la necesidad de tener un Estado fuerte: que haga cumplir los derechos de propiedad y, con ello, los contratos, y que brinde seguridad, privada, personal y nacional. Solo así florece la iniciativa privada para proveer bienes y servicios, y el Estado puede contar con los tributos

\* Economista, investigadora del IEP.

que, a su vez, financien la provisión de bienes públicos. Más sobre la provisión de bienes públicos después.

Si una actividad determinada, que puede ser beneficiosa para la sociedad, no es rentable, ningún agente privado la proveerá. De ahí surge la necesidad de desarrollar alguna forma de acción colectiva para poder disfrutar de ese bien o servicio deseado por la sociedad. La coordinación de las actividades en un hogar, por ejemplo, es una forma de acción colectiva, pero también lo es el ordenamiento del espectro radioeléctrico para las telecomunicaciones o el diseño de carreteras. En la historia de la humanidad, los ámbitos de la acción colectiva se complejizan cada vez más. De hecho, el Estado, con su división de poderes y formas de democracia representativa, es una forma de acción colectiva.

*El tema del rol subsidiario del Estado tiene una justificación económica muy sencilla, que se sustenta en la teoría de la ventaja comparativa, que postula que no importa si algún agente puede hacer varias actividades bien, tiene que dedicarse a aquella que hace mejor que cualquier otro agente.*

Hasta aquí, la economía necesita al Estado en dos momentos: para garantizar los derechos de propiedad que incentivan el intercambio y para organizar la provisión de aquellos bienes que los privados no encuentran rentable proveer.

El tema del rol subsidiario del Estado tiene una justificación económica muy sencilla, que se sustenta

en la teoría de la ventaja comparativa, que postula que no importa si algún agente puede hacer varias actividades bien, tiene que dedicarse a aquella que hace mejor que cualquier otro agente. Así, si los agentes privados, motivados por el lucro, desarrollan actividades económicas y ofrecen bienes y servicios a la sociedad, no tiene sentido que la administración pública se dedique a esas actividades económicas, compitiendo con los privados. Pero allí donde los agentes privados no encuentren incentivos para ofrecer bienes o servicios, debe ser la administración pública la responsable de organizar la provisión de esos bienes o servicios.

Algunos ejemplos

Notemos desde ahora que “organizar la provisión” no significa “proveerlos directamente”. En el Perú, se provee directamente servicios de salud, por ejemplo. Se cuenta con la red de establecimientos de salud que incluyen postas, centros médicos y hospitales. La oferta es así responsabilidad pública directa: la planilla de médicos, enfermeras y personal asistencial se paga con los recursos obtenidos de la tributación (Tesoro Público), y, siendo un empleo de baja paga pero seguro y estable, muchos profesionales de la salud tienden a preferir ser empleados del sistema público de salud. Una oferta directa de este tipo no significa que los usuarios de los servicios de salud no paguen por las consultas, medicinas o exámenes —de hecho, en el Perú, lo hacen—, pero las tarifas no están fijadas incluyendo una tasa de ganancia. Cada profesional de la salud en un centro administrado por el sector público es un empleado público, un servidor público, es la cara del Estado hacia el ciudadano que demanda el servicio de salud.

Pero la administración pública tiene la opción de contratar a un privado que brinde estos servicios. A esto nos referimos cuando hablamos de “organizar la provisión”: quien brinda el servicio directamente al

ciudadano es un empleado de una empresa privada, pero quien paga es el Estado, es el Tesoro Público. La empresa privada es pagada por el Estado para brindar el servicio. Así, no sería un servidor público quien interactúe directamente con el ciudadano, sino un empleado privado.

*Pero cuando se trata de actividades que tienen una rentabilidad y, por lo tanto, atraen, digamos naturalmente, al capital privado, uno se pregunta si a la sociedad le conviene que se constituya una empresa pública.*

El ejemplo que estoy utilizando, el de los servicios de salud, es uno particularmente delicado, porque es un servicio donde el ciudadano de a pie no tiene manera de conocer la calidad del profesional que lo atiende. De ahí que en el caso de la salud sea sumamente importante asegurar que la prestación es de la mejor calidad y que a nadie se le va a ocurrir, con el afán de lucro, reducir los costos para ganar más, poniendo en riesgo la vida de los pacientes. La provisión directa pública puede ser una solución eficiente en presencia de esta asimetría de información.

Otro caso de una provisión directa pública que puede ser con facilidad calificada de eficiente es la de los servicios de asistencia en casos de desastres naturales. Cuando ocurren, toda la maquinaria para remover los escombros de un deslizamiento de tierras, por ejemplo, debe ser movilizadas rápidamente hacia la zona de desastre. Siempre debe haber maquinaria disponible para enfrentar los riesgos. Si un privado tuviera la responsabili-

dad, cada hora de la máquina sin utilizar incurriría en un costo de oportunidad que haría demasiado cara la provisión privada, aunque lo pague el Tesoro. Este es un caso de provisión directa de un bien público: el Estado es responsable directo del servicio. Concretamente, es la maquinaria del Ministerio de Transportes y Comunicaciones la que está disponible. Pero el Estado podría constituir una empresa pública, estableciendo así una mediación entre la responsabilidad política de la provisión directa y la gerencia de la empresa pública. ¿Tendría sentido constituir una empresa pública "Remoción de escombros"? No mucho, porque no hay decisión comercial que tomar como sería ¿remuevo los escombros allí donde me pagan más?

Pero cuando se trata de actividades que tienen una rentabilidad y, por lo tanto, atraen, digamos naturalmente, al capital privado, uno se pregunta si a la sociedad le conviene que se constituya una empresa pública. ¿Qué puede aportar una empresa pública en una actividad donde se cuenta con un conjunto de empresas privadas que, motivadas por el lucro, proveen los servicios o bienes? El mejor caso que viene a la mente tiene que ver con una aerolínea. Examinemos el tema un poco más. De ser fuertemente regulado antes de la década de 1980 en el mundo occidental, el negocio de viajes aéreos fue liberalizado en los Estados Unidos durante el gobierno de Reagan, y ello trajo una ola liberalizadora a nivel mundial. Antes de la desregulación, autoridades públicas decidían las frecuencias, rutas y tarifas, que son las dimensiones más comerciales de la actividad, mientras que, hasta la fecha, el tráfico aéreo es gestionado por entidades públicas, que también administran otras importantes restricciones para mantener la seguridad de los viajes.

Con la desregulación, se desarrolló en los Estados Unidos un sistema de operaciones que permitió a

las aerolíneas llegar a nuevos destinos, al mismo tiempo que bajaron las tarifas. Es el sistema *hub-spoke* que ahora se utiliza ampliamente aun para operaciones internacionales. Con este sistema, las operaciones se concentran en un *hub*, o centro, de donde parten vuelos a diferentes destinos. Así, dos localidades no conectadas directamente pueden estarlo indirectamente a través de vuelos hacia y desde el *hub*. Se dice, por ejemplo, que por las características geográficas de Lima, nuestra capital es un centro de operaciones ideal. De hecho, tanto TACA como LAN están centrando en Lima un conjunto importante de rutas.

Un componente relevante de la desregulación consistió en la eliminación de las barreras a la entrada al negocio de transporte aéreo. Para todo fin práctico, un empresario podía alquilar un avión, el espacio de *counter* y brindar servicio de transporte aéreo. La competencia que se desarrolló fue muy intensa, y, en los Estados Unidos, varias aerolíneas quebraron, y, hasta la fecha, el equilibrio económico se alcanza a veces, y subsisten barreras a la entrada fundamentadas en la nacionalidad del capital. En las Américas, las aerolíneas fueron privatizadas, y algunas han sobrevivido a la competencia, mientras otras quebraron, como Aero-perú, la línea de bandera.

Claro que con aerolíneas privadas todas las rutas rentables son atendidas. ¿Y qué pasa con los destinos no rentables? Pues no son atendidos. Estados Unidos ha solucionado el problema otorgando subsidios a las aerolíneas privadas para que atiendan estos destinos no rentables. En el mejor estilo de una asociación público-privada (APP), la administración pública completa los ingresos necesarios para que sea un privado quien provea directamente el servicio, es decir, dé la cara al ciudadano, al consumidor, al usuario. Este es un caso cuando el Estado organiza la provisión.

En un mercado como el peruano, que ya cuenta con un conjunto de aerolíneas privadas que brindan servicios a muchas ciudades, con diversos tipos de naves, me pregunto: ¿necesitamos más líneas aéreas? Y la respuesta es sí: tenemos a muchas capitales de región que no cuentan con servicio de transporte aéreo, y, para un conjunto de rutas, los precios son relativamente caros, por lo que más competencia sería beneficiosa para los usuarios.

*Me pregunto: ¿necesitamos más líneas aéreas? Y la respuesta es sí: tenemos a muchas capitales de región que no cuentan con servicio de transporte aéreo, y, para un conjunto de rutas, los precios son relativamente caros, por lo que más competencia sería beneficiosa para los usuarios.*

Pero ¿tiene que ser una aerolínea pública? No estoy segura. Para empezar, se encuentra el tema de los recursos necesarios para montar una empresa pública —claro, saldrán del Tesoro Público, que tiene otras demandas donde no hay privados interesados: el programa Juntos, de transferencias condicionadas, la administración de justicia, el servicio diplomático y otros—. Para continuar, en tanto los gerentes de la empresa pública están interesados en contentar a las autoridades políticas, tienen muy pocos incentivos para controlar los costos, por lo que las operaciones podrían ser deficitarias, en cuyo caso, en lugar de ir al Indecopi a un procedimiento concursal, el Tesoro Público, es decir, todos nosotros, tendríamos que pagar la

cuenta de la ineficiencia. Para finalizar, me pregunto qué podría hacer la Dirección General de Transporte Aéreo si nuestra aerolínea incumpliera algún reglamento de seguridad. ¿Suspendería sus operaciones, como se hizo recientemente con una aerolínea privada nacional? ¿O se arreglaría el tema con una reunión en Palacio de Gobierno? ¿Qué valor tendría el Libro de Reclamaciones si, producto de dicha reunión, se cancelan vuelos?

*¿Cuál es el problema con los impuestos? Nuevamente, los Estados débiles no son eficientes cobrando impuestos. La solución a un Estado débil no es constituir una empresa pública, sino fortalecer al Estado.*

También se encuentra la posición de que, en ausencia de competencia en el mercado de transporte aéreo, la empresa pública sería la llamada a vigorizarla. Este argumento se encuentra en la literatura económica sobre el tema. Lo primero que debemos notar es que el Perú cuenta con una autoridad de competencia, el Indecopi, y con una legislación de competencia. ¿No hay suficiente competencia en el mercado de transporte aéreo? Probablemente, pero prefiero fortalecer al Indecopi, tanto las herramientas legales a su disposición para imponer medidas correctivas en el mercado como a la institución, que constituir una línea de bandera. Nos costará menos como sociedad, fortalecerá las instituciones del mercado y se mantendrán los incentivos a la inversión privada. Pensemos en otro ejemplo. Con la globalización y el desarrollo de Internet, muchos países del mundo se encuentran debatiendo, y otros implementando,

planes para el desarrollo de la denominada “banda ancha”, es decir, conexiones de alta velocidad a Internet. Estas requieren importantes inversiones para ampliar la capacidad de las redes de transmisión de alta capacidad, o redes dorsales, y también para extender los servicios hasta la denominada última milla, es decir, a cada usuario o a cada vivienda. Varios países que apostaron por la privatización completa de sus sectores de telecomunicaciones, como el Perú, se encuentran ahora tomando decisiones sobre constituir empresas públicas que provean, sea las redes dorsales o bien estas y la infraestructura de la última milla. ¿Por qué están haciendo esto? Primero, porque los montos requeridos de inversión son millonarios para las tarifas posibles de ser cobradas —es decir, las asequibles—. Segundo, porque si se trata de redes dorsales, el punto crítico para expandir los servicios es lograr que las empresas que brindan servicios finales se conecten, y eso se logra con el denominado acceso abierto y no discriminatorio, que las empresas privadas, aún obligadas por ley, hacen difícil. Brasil, por ejemplo, con la simple justificación que cuesta más que las empresas privadas se pongan de acuerdo, ha decidido construir una red dorsal que sea operada por una empresa pública. Con la empresa pública, se evitan los costos de transacción de tener a empresas privadas competidoras en el mismo mercado tratando de ponerse de acuerdo. Algo similar está haciendo Australia, que se encuentra realizando inversión pública directa para instalar una red de telecomunicaciones de alta capacidad y brindar servicio minorista de acceso a Internet a los hogares.

En el caso de Brasil, la empresa pública dará servicios mayoristas (transmisión de alta velocidad) y servicios minoristas (conexiones de Internet a personas y hogares), compitiendo así directamente con empresas privadas. En el Perú, la posible



discusión sobre constituir una empresa pública para la operación de redes dorsales choca con la existencia de un regulador, constituido para que el Estado cumpla con su rol regulador, en presencia de las denominadas fallas de mercado. Nos podríamos preguntar ¿por qué el regulador no puede hacer cumplir la obligación de acceso abierto y no discriminatorio a las redes de transmisión? Pues porque el regulador no ha logrado todavía garantizar la calidad de la interconexión entre los operadores, y ha permitido recientemente que cada red refuerce su poder de mercado en la terminación de llamadas. Todavía se puede discutir si el Estado cumplió con su rol regulador.

Y, claro, siempre son recordados dos ejemplos: Codelco, en Chile, y Pemex, en México. Extractora de cobre la primera y de petróleo la segunda, Codelco y Pemex suelen ser tomadas como ejemplo del rol importantísimo que tienen las empresas públicas para asegurar excedentes a los Estados —en realidad, a los Gobiernos—. Notemos que en estos dos casos el problema no es de competencia en el mercado, sino de control directo de los excedentes. Pero ¿cuál es el problema con los impuestos? Nuevamente, los Estados débiles no son eficientes cobrando impuestos. La solución a un Estado débil no es constituir una empresa pública, sino fortalecer al Estado.

### EL DIABLO ESTÁ EN LOS DETALLES

Así como ninguna política pública puede diseñarse aislada de la institucionalidad política y social, lo mismo pasa con las empresas públicas. Como ya fue dicho, por diseño interno, los gerentes de las empresas públicas están interesados en complacer a los políticos que los nominaron, y no en el ánimo de lucro (la reducción de costos para tener mayores ganancias). Los intereses políticos dominan así la toma de decisiones: precios bajos

que pueden poner a la firma en aprietos financieros; calidad mínima, acorde con los precios bajos; recursos para la inversión que no se generan en la caja de la empresa, sino en los impuestos que pagamos todos, no son sino una reducida lista de problemas que puede plantear una empresa pública. Y estos últimos no tienen nada que ver con la competencia de los gerentes: se encuentran en la base del esquema de incentivos a los que responden. ¿Aumentará la remuneración del gerente de PetroPerú cuando esta logre más ganancias? No. ¿Se despedirá al gerente de PetroPerú cuando la empresa genere pérdidas? Pues no sabemos —todo dependerá de los intereses políticos involucrados en su nominación.

Pero se podría pensar que esto no es sino el costo que los ciudadanos debemos pagar por evitar el lucro y las decisiones de ello derivadas, lo cual podría tener sentido si no hay otros costos asociados u otras alternativas para alinear las ganancias con niveles razonables para el riesgo adquirido en la actividad: reducir las barreras a la entrada y fomentar el ingreso al mercado; y fortalecer institucionalmente a los reguladores son solo dos ejemplos de cuáles pueden ser esas medidas.

En cuanto a los costos, hay sectores económicos, como las telecomunicaciones, por ejemplo, que lideran la innovación tecnológica, donde las decisiones económicas demoradas del sector público son insostenibles, es decir, carísimas para la sociedad. Y el retraso en las decisiones públicas no es producto de la mala voluntad o de la incompetencia, sino de los innumerables procedimientos y revisiones que el uso de dineros públicos demanda. En el momento de decidir la siguiente inversión, probablemente el servicio para el cual se diseñó esté en pleno declive, y es un costo para los usuarios traducido en demoras en la oferta de servicios. Pero este no es el caso de una posible empresa pública que administre la red dorsal: la

inteligencia de una red de telecomunicaciones no está en los costos hundidos (iliteralmente!), sino en los terminales de software que manejan el tráfico. Siempre que la relación con el usuario final esté en manos de una empresa privada, podemos tener confianza en que la innovación para atender el ritmo de demanda de los consumidores estará presente.

En cuanto a las alternativas, introducir más competencia en ciertos sectores requiere políticas públicas efectivas e instituciones fuertes que las implementen. ¿No es en realidad un problema del Indecopi la debilidad de la competencia en servicios de transporte aéreo? ¿No es en concreto un problema de la política pública del MTC que ciertas localidades no cuenten con un servicio de

transporte aéreo que las acerque a la dinámica económica a pesar de su escasa rentabilidad? ¿Vamos a solucionar estos problemas, de competencia y de inclusión social, con una empresa pública? Estoy segura de que no, pero, eso sí, tendrá un efecto político inmediato y unos costos importantísimos que pagar en el largo plazo. ————— □

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

Barrantes, Roxana. "¿Necesitamos empresas públicas?". En *Revista Argumentos*, año 5, n.º 4. Setiembre 2011. Disponible en [http://revistargumentos.org.pe/fp\\_cont\\_1195\\_ESP.html](http://revistargumentos.org.pe/fp_cont_1195_ESP.html)  
ISSN 2076-7722

# ¿TIEMPOS DE CAMBIO?

## La política laboral del gobierno de Gana Perú



**Enrique Fernández-Maldonado\***

A LAUTARO,  
NUESTRA ALEGRÍA

La noche del 2 de junio, tres días antes de ganar las elecciones, el entonces candidato Ollanta Humala prometía en su mitin de cierre que en su gobierno se respetaría la jornada de ocho horas, se incrementaría el salario mínimo y se acabaría con la explotación de los *services*. “Garantizaré el trabajo decente”, sentenciaba ante una multitud apostada en la plaza Dos de Mayo: una promesa electoral potente, si las hay, lanzada ante la histórica sede de la CGTP. Por eso, la victoria de Humala y de Gana Perú reviste especial importancia. Entona con las expectativas que tiene un sector aún mayoritario de la población, expuesto a todo tipo de abusos, bajos ingresos y precariedad en el trabajo.

A dos meses de iniciado su mandato, asistimos a un conjunto de acciones y medidas específicas

que podrían estar definiendo la orientación que tomará la política laboral del nuevo Gobierno. Al aumento del salario mínimo se suman otras iniciativas legislativas y administrativas que apuntan a “desentumecer” la institucionalidad laboral y a promover la generación de empleo decente o adecuado. Si bien la magnitud de la problemática laboral en el país exige un conjunto de reformas y medidas que no se limitan al ámbito de la política laboral, es válido preguntarnos si con este Gobierno el trabajo volverá a ser el principal medio para salir de la pobreza y reducir la desigualdad social. ¿Hasta qué punto las políticas laborales implementadas por el nuevo Gobierno podrán favorecer la inclusión social? ¿Qué tan “progresista” puede llegar a ser la política laboral del gobierno de Gana Perú? En lo que sigue ofrecemos una primera aproximación.

\* Sociólogo, investigador del Programa Laboral de Desarrollo (Plades).

## LA REVOLUCIÓN LABORAL DEL NUEVO GOBIERNO

¿Cómo abordar el análisis de la política laboral del nuevo Gobierno? Edgardo Balbín sugiere hacerlo identificando tres aspectos clave del entorno político institucional que inciden de manera directa en la situación de los derechos en el trabajo. Estos aspectos serían: la visión (integral o economicista) que orienta las políticas que se adoptan en materia de derechos, el mecanismo (democrático o autoritario) que rige la toma de decisiones y el lugar (central o marginal) que ocupa la administración del trabajo en la dinámica estatal.<sup>1</sup>

*Es válido preguntarnos si con este Gobierno el trabajo volverá a ser el principal medio para salir de la pobreza y reducir la desigualdad social. ¿Hasta qué punto las políticas laborales implementadas por el nuevo Gobierno podrán favorecer la inclusión social?*

En lo que toca al primer aspecto, la política laboral del nuevo Gobierno se inscribe dentro del marco de política global de Gana Perú en las últimas elecciones: la promoción de una economía nacional de mercado que garantice la continuidad del crecimiento económico pero con inclusión social. En este esquema, el crecimiento económico es visto como una condición necesaria para la promoción del empleo, y el objetivo de la inclusión social aparece como consecuencia de la acción directa del Estado en la restitución de derechos

y la universalización de la protección social como medio para reducir la pobreza y la desigualdad económica.

Si uno revisa los diversos documentos programáticos de Gana Perú, desde el plan de gobierno presentado en la primera vuelta electoral hasta las declaraciones realizadas por Ollanta Humala como candidato y como presidente, las del premier Salomón Lerner y del ministro de Trabajo, Rudecindo Vega,<sup>2</sup> encontramos que, con algunos matices y decibeles, el actual Gobierno mantiene su enfoque original, orientado a la promoción del trabajo decente como principal objetivo de la política laboral, el cual es explicitado de manera clara en la presentación del premier Lerner ante el Congreso de la República, cuando señala que el Gobierno tendrá como principal instrumento de “alivio a la pobreza, la promoción del trabajo decente, con plenos derechos, [y] el fortalecimiento de la organización sindical y la aprobación de la Ley General del Trabajo” (25 de agosto).

Este tipo de afirmaciones hacen suponer, por lo menos a un nivel discursivo, un cambio en la orientación de las políticas laborales respecto de lo implementado en las últimas dos décadas. En términos generales, tanto el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) como el de Alan García (2006-2011) se limitaron a mantener los lineamientos centrales de la política laboral fujimorista, llegando incluso a reproducir y extender algunos de sus aspectos más nocivos (como la aprobación y prórroga de regímenes laborales “especiales” que reducen estándares

1 Balbín 2011: 12-14.

2 Plan de gobierno denominado “La Gran Transformación” (diciembre de 2010). Lineamientos centrales de política económica y social para un gobierno de concertación nacional (la llamada Hoja de Ruta, presentada públicamente el 13 de mayo). El discurso presidencial ante el Congreso de la República (28 de julio). La presentación del presidente del Consejo de Ministros, Salomón Lerner, ante el Congreso nacional el 26 de agosto.

sociales y laborales básicos para sectores importantes de la PEA asalariada, como la Ley de Pymes, de Promoción de las Exportaciones No Tradicionales y de Promoción de la Agroexportación).<sup>3</sup>

*Si bien las iniciativas adoptadas en estos primeros dos meses de gobierno resultan todavía incipientes dada la magnitud de lo que falta hacer, a un nivel político brinda algunas señales acerca del sentido que le busca imprimir el nuevo Gobierno a la política laboral.*

Precisamente, la perspectiva asumida por el actual Gobierno apunta a diferenciarse de la forma como el Ejecutivo, el Congreso de la República, el Ministerio de Trabajo y otras instancias de Gobierno de gestiones anteriores enfrentaron la solución al problema del subempleo e informalidad laboral. Ante el discurso economicista que ha dominado la política económica y laboral de los últimos años (dirigido a garantizar la tasa de rentabilidad/competitividad empresarial flexibilizando la contratación y despido de personal, y reduciendo derechos y beneficios sociales), el ministro de Trabajo fue claro al señalar —en un registro que no se escuchaba desde la corta gestión de Javier Neves (2004)— que el problema de la informalidad tiene un origen tributario, financiero, laboral y administrativo<sup>4</sup> (y no solo asociado a los sobrecostos laborales, como plantean interesadamente algunos “analistas”), y que por tal motivo, “más que podría, debería

haber cambios en la Ley Mype”<sup>5</sup> para garantizar que cumpla sus objetivos.

Este simple giro conceptual en el entendimiento de la problemática del empleo representa —en términos del propio ministro de Trabajo— una verdadera “revolución laboral”, en un país en el que la política del “cholo barato” era vendida como la vía idónea para ganar en “competitividad”. Si bien las iniciativas adoptadas en estos primeros dos meses de gobierno resultan todavía incipientes dada la magnitud de lo que falta hacer, a un nivel político brinda algunas señales acerca del sentido que le busca imprimir el nuevo Gobierno a la política laboral y de empleo. Algo de esto se refleja en la composición de las instancias competentes en la materia, por ejemplo, en el Viceministerio de Trabajo y sus órganos de línea.<sup>6</sup>

Y si bien los objetivos en material laboral planteados por Gana Perú se fueron “acotando” conforme su candidatura avanzaba en las elecciones (de la Gran Transformación se pasó a la Hoja de Ruta) y se configuraba el nuevo Gobierno (composición del gabinete y discursos presidencial y del premier ante el Congreso), la continuidad e implementación de importantes banderas de la campaña electoral le brindan consistencia a su propuesta. En tal sentido, el incremento de la remuneración mínima vital —que de acuerdo al *Panorama laboral 2010* de la OIT nos ubicaba en el sótano de la región, apenas por encima de Bolivia— constituye un avance notable en materia de justicia distributiva en un país con las tasas de crecimiento económico registradas en los últimos años (6.7% del PBI entre 2002 y 2008) y en un factor de estímulo para dinamizar la economía en el ámbito interno. Pero será sobre todo un impor-

3 Ver al respecto Fernández-Maldonado 2010: 30-35. También <http://agroexportacionsinexplotacion.blogspot.com/>

4 Entrevista al ministro de Trabajo, Rudecindo Vega. *El Comercio*, 9 de agosto de 2011.

5 Entrevista al ministro de Trabajo, Rudecindo Vega. *La República*, 9 de septiembre de 2011.

6 Este viceministerio lo ocupa Pablo Checa, exsecretario general adjunto de la CGTP y dirigente vinculado al movimiento sindical, alguien inédito hasta la fecha en ese cargo.

tante logro político, considerando la incisiva presión empresarial y mediática contraria al aumento salarial, y el hecho de concretar una promesa electoral en un país resignado a las medidas.<sup>7</sup>

### SIN MINISTERIO DE TRABAJO NO HAY PARAÍSO

Ninguna legislación por sí sola (tampoco el mercado) garantizará la mejora de las condiciones laborales y sociales de los trabajadores. Para avanzar hacia ese objetivo resulta necesario contar con una autoridad de trabajo fuerte y competente, capaz de actuar oportunamente en la regulación de las relaciones laborales y defender a la parte más débil. En tal sentido, resultan relevantes las declaraciones del ministro del sector en torno a la necesidad de *reinstitutionalizar* el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), “tradicionalmente el de menor importancia en el país”.<sup>8</sup> Esto pasa, necesariamente, por dotarlo de mayores recursos (actualmente recibe poco menos del 1% del presupuesto general de la República), sobre todo para potenciar sus recursos humanos, y no exponerlos al maltrato, como sucedió en la gestión anterior.<sup>9</sup>

Sobre este punto, Ollanta Humala se ha manifestado en repetidas ocasiones a favor de devolverle al Estado un rol tuitivo en la regulación de las relaciones laborales. “En mi gobierno eliminaremos las *services*”, repitió en su mitin de cierre en la plaza Dos de Mayo. Sin embargo, llevar a la práctica

ofrecimientos como este requeriría la implementación de cambios normativos profundos (p. e. una reforma constitucional), para los que al parecer no existe una correlación de fuerzas suficiente que la haga viable en el Congreso, o bien de reformas parciales y progresivas sustentadas en largos procesos de negociación y concertación, con el riesgo de terminar encarpetadas, como sucedió con la Ley General del Trabajo (LGT). El tono moderado que adoptó Ollanta Humala en su primera alocución como presidente (“A los que demandan salarios y derechos les digo que no bajen sus banderas, pero que sepan que todo cambio, para ser sostenible, debe ser gradual y racional”)<sup>10</sup> deja entrever cierta valoración del contexto político en el que se mueve (presiones sociales y empresariales a favor y en contra de ciertas medidas), sin que esto lo lleve a arriar el sentido político de su gobierno.

*La posibilidad de transitar a una reforma laboral “posneoliberal”, como ha sucedido en otros países de la región [...] en nuestro país se convierte en leit motiv de ciertos grupos y gremios empresariales que se oponen a cualquier cambio en el statu quo*

7 Recordemos que Alan García aumentó por primera vez el salario mínimo a poco más de un año de iniciado su segundo gobierno (septiembre de 2007), medida que fue apurada por los efectos del terremoto de Ica del 15 de agosto, luego de “evaluar” desde principios de año su pertinencia, como informa EFE.

8 Una descripción breve sobre la situación política, financiera y organizacional del MTPE al término del gobierno aprista la encontramos en el Informe de Transferencia realizado por Gana Perú entre junio y julio del presente año.

9 La exministra de Trabajo del gobierno aprista, Manuela García, terminó su gestión enfrentada con uno de los órganos más importantes del Ministerio: el sistema de inspectores de trabajo. Luego de declarar ilegal una huelga iniciada por el sindicato

de inspectores, ante la negativa del Ministerio de ir a un arbitraje que resuelva el pliego de reclamos, la exministra García —abusando de un dispositivo del Decreto Supremo 040-2010 que establece el traspaso de competencias de ciertos órganos del Gobierno nacional a los regionales— forzó el traslado de los dirigentes sin que existan las condiciones normativas y logísticas para el ejercicio de sus funciones. Son conocidas las condiciones precarias en que deben trabajar este sector. Más aún, la mayoría de inspectores —a la postre servidores públicos— se encuentra contratado bajo el régimen de la actividad privada, sujetos a contratos temporales. En casa de herrero, cuchillo de palo.

10 Discurso ante el Congreso de la República, 28 de julio de 2011.

### CONFLICTO Y CONCERTACIÓN LABORAL: UN EQUILIBRIO PRECARIO

El contexto político en el que fue electo Ollanta Humala llevó a que su gobierno otorgará especial relevancia al diálogo y la concertación social. Cualquier reforma importante que quisiera llevar en el Congreso de la República o desde el Ejecutivo requeriría el logro de amplios consensos entre las fuerzas sociales y políticas relevantes. En el caso de la política laboral, la aprobación de una reforma dirigida a modernizar el cuerpo normativo que regula las relaciones de trabajo exigirá moverse en el políticamente correcto terreno de la concertación social (por ejemplo, con el Consejo Económico y Social) y el cumplimiento de ofrecimientos electorales gravitantes.

Esta disyuntiva es especialmente notoria en el caso de la LGT. Esta ley —que apunta a ordenar y unificar el vasto entramado legal existente en un solo código de trabajo, restituyendo derechos y garantías fundamentales para los trabajadores— es vista por diversos sectores como el paso necesario e indispensable para avanzar hacia una normativa laboral moderna, que facilite y promueva la inversión empresarial, y que garantice al mismo tiempo un equilibrio razonable entre la libertad empresarial y los derechos laborales, sociales y sindicales de los trabajadores. La posibilidad de transitar a una reforma laboral “posneoliberal”, como ha sucedido en otros países de la región (Argentina, Uruguay, Chile, Colombia, etc.), en donde los sectores laborales han recuperado un conjunto de derechos individuales y colectivos que los posicionan mejor frente a sus empleadores, en nuestro país se convierte en *leit motiv* de ciertos grupos y gremios empresariales que se oponen a cualquier cambio en el statu quo heredado de las reformas laborales fujimoristas. La formación de una comisión de expertos laboralistas para la

revisión del anteproyecto de LGT (idiscutido los últimos diez años!) para su posterior presentación en el Congreso no garantiza su pronta aprobación, pero es un paso importante que da este gobierno en esa dirección.<sup>11</sup>

*El Gobierno entrante cuenta con legitimidad de origen surgida de la victoria en las urnas, pero carece de un instrumento político de apoyo que le brinde gobernabilidad y le permita afrontar las reformas que considera necesarias.*

Donde sí tendrá que hilar fino y afianzar su rol tuitivo el nuevo gobierno es en el terreno de la conflictividad laboral. Si bien los conflictos sociales definidos como laborales no ocupan el centro de la agenda pública y política (de acuerdo a la Defensoría del Pueblo, representan apenas el 6% del total de conflictos reportados, a diferencia de los socioambientales, que alcanzan el 55%), casos emblemáticos como las huelgas de los mineros de la empresa Shougang (de larga data) o de empresas transnacionales como Ripley (más recientes) ponen a contraluz la capacidad del nuevo gobierno para ejercer su autoridad frente a empleadores que utilizan la legislación para legitimar situaciones de abuso frente a sus “colaboradores”.

<sup>11</sup> Esta comisión está conformada por distinguidos laboralistas y profesores universitarios: los exministros Carlos Blancas, Javier Neves, De los Heros, Jaime Zavala y Mario Pasco, y por el exviceministro de Trabajo Alfredo Villavicencio.

### PROGRAMAS DE EMPLEO: UN ANALGÉSICO PARA EL DESEMPLEO

Si bien la tasa de desempleo en el Perú se encuentra cercano al promedio regional (8%) y no alcanza la magnitud que en otros países (en España, por ejemplo, el desempleo llega al 20%), desde hace más de una década el Estado financia programas sociales de empleo temporal, focalizados en sectores sociales altamente vulnerables (jóvenes y mujeres) y con escasa o nula calificación. Este gobierno, por cierto, no es la excepción.

Así, entre otras medidas, ha lanzado el programa Trabaja Perú (inicialmente A Trabajar Urbano en la administración de Toledo y luego Construyendo Perú con García), dirigido a generar empleo masivo en pequeñas obras de infraestructura productiva y básica en zonas urbanas y rurales; el programa Jóvenes a la Obra (ex Pro Joven), que amplía su cobertura y oferta (ahora no solo promueve la formación para facilitar la inserción laboral en empresas, sino que los capacita para que generen su propio negocio); así como Vamos Perú, creado a partir del programa Revalor, originalmente pensado para mitigar el impacto de la crisis internacional del bienio 2008-2009. Lo “novedoso” de este periodo sería el importante financiamiento destinado a la implementación de estos programas: 250 millones de soles, superior en 50 por ciento al presupuesto total anual del MTPE en los últimos años.

### ¿ES ESTE UN GOBIERNO PROGRESISTA EN LO LABORAL?

Óscar Ermida (recientemente fallecido) decía que, para definir como progresista la política económica (y laboral) de un Gobierno, esta debiera tener como objetivos ineludibles la distribución de la renta y la inclusión social, aun cuando el sistema de relaciones laborales muestre preocupación por

la protección del trabajador y la promoción de su organización (“las derechas pueden hacer asistencialismo, pero difícilmente avancen en la redistribución”).<sup>12</sup>

En tal sentido, se puede afirmar que la política laboral de Gana Perú se enmarcará dentro de un gobierno de signo “progresista” si logra incorporar a cada vez más gente en empleos que garanticen el acceso a derechos sociales básicos y posibiliten una mejor distribución de la riqueza, lo cual pasa por incluir al 63% de la población económicamente activa que labora en la informalidad y sin derechos en algún tipo de aseguramiento de salud o sistema de protección social que reduzca su situación de vulnerabilidad social y económica.

Avanzar en esa dirección requiere principalmente de voluntad política, pero no solo de eso. El Gobierno entrante cuenta con legitimidad de origen surgida de la victoria en las urnas, pero carece de un instrumento político de apoyo que le brinde gobernabilidad y le permita afrontar las reformas que considera necesarias. Por lo demás, la correlación de fuerzas sociales en el ámbito productivo-empresarial tampoco brinda mucho margen de maniobra para emprender reformas de fondo, a pesar del nuevo contexto sociopolítico que tomó forma después del 5 de junio y la victoria electoral de Gana Perú. El gobierno deberá trabajar duro para construir ese escenario favorable al cambio. Para eso fue elegido. □

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Balbín, Edgardo (2011). “Hoja de Ruta de la Gran Transformación Laboral. Agenda y perspectivas”. En *Trabajo & Desarrollo*, n.º 11: 12-14.

<sup>12</sup> Ermida 2007: 50-65.



Ermida, Óscar (2007). "La política laboral de los gobiernos progresistas". En *Nueva Sociedad*, n.º 211: 50-65.

Fernández-Maldonado, Enrique (2010). "¿Exportación sin explotación o modernización excluyente? Paradojas de un modelo de crecimiento". En *Trabajo & Desarrollo*, n.º 9: 30-35.

**Este artículo debe citarse de la siguiente manera:**  
Fernández-Maldonado, Enrique. "¿Tiempos de cambio? La política laboral del gobierno de Gana Perú". En *Revista Argumentos*, año 5, n.º 4. Setiembre 2011. Disponible en [http://revistargumentos.org.pe/la\\_politica\\_laboral\\_del\\_gobierno\\_de\\_gana\\_peru.html](http://revistargumentos.org.pe/la_politica_laboral_del_gobierno_de_gana_peru.html)  
ISSN 2076-7722

## APUNTES PARA LA AGENDA DEL SECTOR ENERGÍA



**Gonzalo Tamayo\***

Recientemente se han advertido con cierta recurrencia noticias sobre restricciones de electricidad, sobre todo en la zona norte del país, que han tenido que ser afrontadas con la posible importación de energía de Ecuador a precios muy altos. Esta situación muestra que se ha ido perdiendo una de las ventajas resaltantes del proceso de reforma iniciado en los años noventa, y que se diferenció de los países vecinos por la disponibilidad de una mayor seguridad de suministro, que se traduce en el fondo en la ausencia de restricciones de servicio o situaciones de racionamiento.

\* Economista, profesor de la Universidad del Pacífico, la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Escuela de Postgrado de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Especialista en regulación y competencia en los sectores de infraestructura, reforma institucional, evaluación de la actividad privada y análisis económico y financiero.

En el caso de los hidrocarburos, el incremento en los precios internacionales de los combustibles en los últimos años ha producido también un aumento en la discusión política sobre las condiciones de acceso y explotación de este tipo de recursos naturales, junto con un mayor interés por la participación y control del Estado en la inversión y en los precios, así como en mayores subsidios para moderar el alza de los precios. En este tema se incluye también la existencia de cierta oposición política a la exportación de gas natural a México, y cuyo desarrollo debe ser visto de manera conjunta con todas las etapas del proyecto Camisea y la inversión adicional en hidrocarburos en el país.

Este resumen apretado de la situación no debe perder de vista que las reformas estructurales aplicadas en el sector energético lograron sus objetivos más básicos, como son la expansión de la oferta energética, mejoras en la producción de los servicios y la consecuente disminución en las pérdidas de electricidad, mayor seguridad en la provisión de combustibles y electricidad, creación de un entorno de mayor confianza para la inversión, una regulación más sofisticada, entre otros. Paralelamente, se han producido logros en diversos aspectos institucionales del sector.

*La llegada de un nuevo Gobierno siempre es oportuna para ver cómo se responde a estos temas. Este Gobierno ha mostrado un mayor interés por la inclusión social, e importa entonces cómo enfocar la ampliación de cobertura de servicios.*

La llegada de un nuevo Gobierno siempre es oportuna para ver cómo se responde a estos temas. Este Gobierno ha mostrado un mayor interés por la inclusión social, e importa entonces cómo enfocar la ampliación de cobertura de servicios. Debido a diferencias importantes en la distribución del ingreso, localización espacial y características socioeconómicas, un objetivo claro es la expansión de la cobertura geográfica de los servicios y del acceso de los hogares a los servicios públicos. Dados los mayores costos de brindar el servicio y la capacidad disponible de pago, sobre todo en áreas rurales, el instrumento típico para promover la cobertura son los esquemas de subsidio (directamente al consumo o a través de cubrir parcial o totalmente los costos de inversión). En el caso del

sector hidrocarburos, la expansión geográfica de los servicios ha sido fuertemente incrementada por la disponibilidad de una red de transporte cada vez más grande, más diversificada y de mayor calidad. También influye de manera determinante el régimen de libertad de precios, que permite recuperar los mayores costos de distribución de combustibles en un país con geografía complicada.

De modo consistente al incremento en el tamaño de la economía, los principales indicadores de cantidades en el sector energético se han expandido gradual y sostenidamente en la última década. De un lado, la demanda de electricidad y gas natural (GN) se ha incrementado fuertemente en los últimos años. La primera ha crecido principalmente en las zonas norte y sur, y está asociada a la alta expansión económica de los últimos años, el crecimiento de los ingresos y el consiguiente mayor equipamiento de las ciudades, junto con el crecimiento de las ciudades y el mayor desarrollo de la electrificación en áreas rurales. El aumento de la segunda ha sido liderado principalmente por la entrada en operación comercial del yacimiento de Camisea y el mayor uso del gas natural para generación eléctrica por las centrales que se ubican cerca del ducto y próximas a Lima. Por otro lado, la demanda de combustibles líquidos ha mostrado una tendencia decreciente, principalmente por el efecto sustitución causado por la entrada de Camisea y los beneficios tributarios dados al gas licuado de petróleo (GLP) y al GN.

En la industria de hidrocarburos líquidos, los problemas más importantes son los referidos a la presión sobre los precios de los combustibles y la falta de consistencia de la política tributaria, así como contradicciones entre la promoción de la inversión y el manejo de los requerimientos de capacidad, la política ambiental y la existencia de conflictos sociales.

En lo referente a la problemática de precios, se requiere una mayor comprensión del mercado de combustibles, el cual, en gran medida, es determinado por los ciclos de exploración y explotación de fuentes de energía en una economía globalizada y eventos políticos en el contexto internacional, entre otros aspectos. Además, dado que el país continúa importando combustibles y que se requiere importar crudo para activar el proceso de producción conjunta en las refinerías, el criterio de paridad de importación es económicamente importante en la determinación de los precios internos de los combustibles.

*En Camisea se ha pasado de una situación donde no había mercado ni demanda y el proyecto requirió garantías [...] a una paradójica situación de exceso de demanda por gas natural.*

La existencia de una estructura de mercado mixta —con operadores privados pero con Petroperú como una empresa pública importante— se ha fundamentado, de un lado, en la seguridad de suministro, y de otro, como mecanismo regulador de precios, donde la competencia al privado desde empresas del Estado puede ser vista como una forma de limitar el afán de lucro. En el mundo se ha observado un resurgimiento de las empresas petroleras estatales como una forma adicional de captar la renta petrolera cuando los precios son altos y las cuentas públicas están en mejor situación. Si este escenario se reproduce en el país, es necesario tener en cuenta que el supuesto clave usual de una mayor eficiencia productiva por parte de la empresa estatal no es necesariamente

cierto. Algunos elementos a tener en cuenta son los menores costos de inversión para operadores privados, el costo de endeudamiento de operadores privados derivado de un mejor acceso a fuentes de financiamiento, el estándar de gestión en operadores privados sujetos a menores restricciones de operación y el costo social de los fondos públicos. También es importante contar con un entorno institucional que fomente la transparencia en las decisiones de las empresas públicas y se evite la ocurrencia de eventos de corrupción, que han rodeado a la empresa petrolera estatal en el pasado.

De otro lado, las actividades de exploración y explotación se caracterizan por la presencia de numerosas fuentes de incertidumbre y de una altísima complejidad tecnológica en las etapas de extracción, transporte y procesamiento de combustibles. Estas condiciones y la magnitud de las inversiones implícitas suponen una adecuada política pública en lo referente a la estructura impositiva, la existencia de bienes públicos (disponibilidad de sistemas de información que sean consistentes con la política ambiental), el correcto pago de bienes públicos (por ejemplo, la capacidad de almacenamiento con fines de defensa nacional) y la provisión de servicios públicos en las distintas poblaciones del país, como aquellas localizadas en zonas de operación. En este contexto, resulta saludable que el nuevo Gobierno haya anunciado que Petroperú no entrará a explorar en busca de nuevos hidrocarburos.

Alrededor del tema de Camisea ha existido mucha confusión. Hay suficiente evidencia de los estudios especializados de la geología de la zona que dicen que el potencial gasífero existente en Camisea es muy grande, no solo porque toda la etapa de los lotes 88 y 56 fue muy exitosa, sino por los hallazgos en lotes adyacentes, que consistentemente

han mostrado tasas de éxito muy altas. El mayor desarrollo del área requiere volúmenes cuantiosos de inversión para expandir el volumen de operación y desarrollar la infraestructura requerida.

*La consecuencia de esta combinación de carencias y deficiencias es una de las razones para el surgimiento de conflictos. Frente a ellos, las normas no contemplan mecanismos expeditivos o transparentes para su solución.*

En Camisea se ha pasado de una situación donde no había mercado ni demanda y el proyecto requirió garantías (recuérdese las obligaciones impuestas a Electroperú en el contrato *take or pay* o la garantía de red principal) a una paradójica situación de exceso de demanda por gas natural que ha generado un problema de capacidad en el gasoducto, y que nos da evidencias de que el precio relativo del gas no es el correcto. Ese exceso de demanda de gas ha presionado la capacidad disponible de transporte y ha adelantado una restricción que se esperaba para más adelante, y que a la fecha está en proceso de ampliación.

En ese contexto, alrededor del proyecto del gasoducto del sur, que si bien nació como producto de la iniciativa privada, que no iba a requerir subsidios, puede que se discuta pronto si Petroperú debe participar para lograr satisfacer ofertas electorales de llevar el gas natural a las ciudades del sur, incluyendo el compromiso del gobierno anterior de instalar una planta de fraccionamiento de GLP en Cusco.

En este caso, se debe ser bastante realista con las dificultades y el nivel probable de penetración que puede tener el gas natural en las ciudades de la sierra sur. Lima es un mercado mucho más grande, el gas está desde 2004, y su penetración ha sido relativamente lenta, tanto por temas administrativos y corporativos como por las limitaciones del transporte. Dado el nivel socioeconómico de las ciudades del sur, el tamaño de sus mercados y los bajos ingresos de la población, la deseada penetración del gas natural va a requerir un componente alto de subsidios (tanto para la inversión como para la operación) que tendrá que venir del Gobierno central o de los gobiernos regionales que tienen canon.

Los combustibles líquidos tienen una carga tributaria importante atribuible en gran medida a la facilidad de la recaudación, lo masivo de su consumo y la relativa inelasticidad de la demanda. No obstante, la existencia de impuestos altos para combustibles de mejor calidad y de demanda relativamente más elástica genera en estos tipos de combustible pérdidas de bienestar. Asimismo, aun cuando parece razonable sustentar la tributación a los combustibles de manera consistente con su mayor poder contaminante, no se debe olvidar que existe un contrasentido cuando los vehículos nuevos pagan impuestos y los viejos no, en la medida que estos últimos contaminan más.

La falta de consistencia en el aparato del Estado, sea a nivel legislativo o ejecutivo, de las diferentes normas y entidades que protegen el medio ambiente, el patrimonio cultural, la integridad del territorio perteneciente a los pueblos originarios y las áreas naturales protegidas por el Estado con las normas y entidades que promueven la inversión conducente al incremento de la oferta energética es uno de los problemas más acuciantes que enfrenta el sector. Concretamente, el Estado no tiene

un sistema de información actualizado y confiable sobre la identificación de las comunidades campesinas y nativas ni de sus territorios (que es uno de los retos del Ministerio de Cultura), o un catastro del territorio nacional. Las entidades públicas no cuentan en todos los casos con procedimientos claros y expeditivos para el ejercicio de sus funciones. Esto se muestra en particular para la aprobación de los Certificados de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA) o de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA). Existe evidencia de que, en algunos casos, las entidades públicas no coordinan entre sí para el desarrollo de sus funciones sobre los mismos territorios, y pueden generarse conflictos entre particulares en áreas consideradas como áreas naturales protegidas o reservas comunales. Es de esperar que la recientemente aprobada Ley de Consulta previa y su correspondiente reglamentación sea un instrumento eficiente para balancear los distintos intereses en juego y no se convierta en una herramienta para bloquear la inversión.

La consecuencia de esta combinación de carencias y deficiencias es una de las razones para el surgimiento de conflictos. Frente a ellos, las normas no contemplan mecanismos expeditivos o transparentes para su solución, por lo que las medidas de fuerza se intercalan con la constitución de instancias de diálogo cuya legitimidad no está garantizada, y cuyo peso está muchas veces desbalanceado hacia el sector privado debido a la ausencia del propio Estado.

En el caso de la generación eléctrica y posiblemente de todo el sector eléctrico, el problema más importante tiene que ver con el rezago de la inversión ante el crecimiento de la demanda. Esto ha sido evidenciado por el rápido y sostenido descenso de la reserva disponible, la existencia de retiros de energía no contratada y la débil relación

entre el precio del mercado libre y el precio regulado. La evolución de la producción de energía eléctrica ha tenido una tendencia creciente, pero insuficiente si se compara con el crecimiento de la demanda, pues se observa que el margen de reserva (indicador de la garantía de suministro) se ha reducido sostenidamente, y ha sido prácticamente nulo en épocas de estiaje.

*Parte de las respuestas políticas en los últimos años han tenido como consecuencia la creación de regulación sobre regulación, que ha sido usualmente justificada por la implementación de correctivos a problemas concretos que gradualmente se identifican en el mercado eléctrico.*

En general, esta problemática puede entenderse como un desalineamiento entre el precio de la energía y el costo medio esperado de su provisión debido a diversas fuentes de incertidumbre. En este contexto, si el precio refleja el costo medio esperado pero no captura la volatilidad y aversión al riesgo de los inversionistas, se produce un rezago de la inversión. Parte de estos problemas están siendo afrontados recurriendo a las licitaciones de largo plazo previstas en la legislación, y dado que las últimas han resultado desiertas, parece razonable esperar que el precio de las siguientes vaya al alza.

En este contexto, las principales fuentes de incertidumbre que han ido surgiendo tienen que ver con el desajuste del precio del gas natural de Camisea a su costo de oportunidad, la existencia de

posibles retrasos en la ampliación de las redes de transmisión y en el transporte de gas natural, la falta de planeamiento indicativo en la instalación de centrales por diversas fuentes y el poco oportuno énfasis por la introducción forzada de nuevas tecnologías, observado durante alguna etapa del Gobierno anterior.

En particular, las condiciones de control de precios tope en boca de pozo al GN de Camisea para la generación eléctrica establecen su desvinculación de los precios relativos de otros recursos energéticos, lo que determina incertidumbre sobre la composición del parque generador óptimo y, por ende, sobre las inversiones en las distintas tecnologías. En este campo, resultará indicativo las decisiones que tome el nuevo Gobierno en relación con los precios del gas natural de lotes distintos de Camisea, y que tendrán como destino la generación eléctrica y la distribución de gas natural en el sur del país.

Ello determina a su vez que el precio esperado de la energía eléctrica pueda mostrar límites para cubrir los costos esperados de operación y mantenimiento de la generación hidroeléctrica o la térmica en ciclo combinado, estableciéndose más bien una dominancia tecnológica hacia centrales térmicas a gas de ciclo simple, que usan el gas natural de manera menos eficiente.

Esta desconexión de precios relativos está afectando el principio de libre competencia entre tecnologías de generación previsto en el proceso de reforma del sector eléctrico. Parte de este problema se ha aliviado parcialmente con un esquema de competencia en licitaciones por tecnología (para nuevas centrales hidráulicas, energías renovables o reserva fría) antes que una competencia entre tecnologías. Paralelamente, se está enfrentando la coexistencia de diversos mecanismos para incrementar la capacidad de

generación: (i) subastas de energía de corto plazo, (ii) ampliaciones de capacidad de las empresas públicas, (iii) proyectos manejados por Proinversión basados también en licitaciones de largo plazo y (iv) subastas de energía de largo plazo a través del regulador. Esta multiplicidad de mecanismos genera el riesgo de debilitar la organización del mercado, y es uno de los retos para el nuevo Gobierno.

Parte de las respuestas políticas en los últimos años han tenido como consecuencia la creación de regulación sobre regulación, que ha sido usualmente justificada por la implementación de correctivos a problemas concretos que gradualmente se identifican en el mercado eléctrico. Si bien es cierto que en el corto plazo varios de estos correctivos son necesarios, también es cierto que la continua creación de regulación termina produciendo incertidumbre y le resta credibilidad a la emisión de reglas de juego por parte del Estado.

Las limitaciones del marco regulatorio de transmisión han sido superadas en gran medida, por lo menos al nivel normativo, al establecerse en la Ley 28832 que el Comité de Operación Económica del Sistema Interconectado Nacional (COES) asuma un rol de planificación de las inversiones, y que estas, una vez aprobadas por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), pasen a formar parte del sistema de transmisión garantizado.

En el caso de las empresas públicas, no se debe olvidar que si bien Electroperú está manejada por Fonafe, es de propiedad del Fondo Consolidado de Reservas, cuyos recursos permiten cubrir parcialmente a los jubilados del régimen estatal. En algunos casos esta empresa ha sido encargada de asumir obligaciones para sacar adelante nuevos proyectos, sin un claro análisis de costo/beneficio para su propietario.

Por ende, el Estado debe determinar una política energética que especifique los objetivos de eficiencia en el uso de los recursos energéticos, la seguridad de suministro tanto a corto como a largo plazo, la sostenibilidad en la explotación de recursos y la promoción del incremento de la cobertura de los energéticos a los sectores menos favorecidos, para un mayor acceso y uso de la población.

A manera de conclusión, debe quedar claro que los temas delineados en las páginas anteriores, y que no son los únicos, van a requerir importantes decisiones de política. Debido a que los objetivos pueden ser mutuamente excluyentes en el corto plazo, debe establecerse su coordinación a través de un modo explícito. Un elemento importante

tiene que ver con la secuencia en que los distintos objetivos son logrados y la manera en que los instrumentos de política se alinean con los objetivos buscados. Resultará clave por tanto el campo que se asigne a la inversión privada en el sector energético durante los próximos cinco años. □

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

Tamayo, Gonzalo. "Apuntes para la agenda del sector energía". En *Revista Argumentos*, año 5, n.º 4. Septiembre 2011. Disponible en [http://www.revistargumentos.org.pe/apuntes\\_para\\_la\\_agenda\\_del\\_sector\\_energia.html](http://www.revistargumentos.org.pe/apuntes_para_la_agenda_del_sector_energia.html) ISSN 2076-7722

# LA INSTITUCIONALIDAD INDÍGENA EN EL PERÚ



Alicia Abanto\*

## 1. INTRODUCCIÓN

El Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (Indepa) señaló en 2010 que en el Perú habrían 77 pueblos indígenas. Asimismo, existirían hoy en día 57 lenguas indígenas andinas y amazónicas agrupadas en 18 familias lingüísticas. A nivel nacional, 4,045,713 de personas mayores de tres años de edad aprendieron a hablar en una lengua indígena según el último censo nacional de población (quechua 83%, 11% aymara, 6% lenguas amazónicas).<sup>1</sup>

Entre los pueblos indígenas ubicados en la Amazonía (332,975 personas), los asháninkas y awajun son los más numerosos, pero en dicha región del

país también existen diversos pueblos “en aislamiento” que viven en zonas del bosque tropical de difícil acceso, así como otros “en contacto inicial” que vivían en aislamiento y que han decidido salir de él y pasar a establecer contacto, sea esporádico o permanente, con otros indígenas o con mestizos y otros miembros de la sociedad nacional.<sup>2</sup> En la zona andina los pueblos indígenas con mayor población son los quechuas, aymaras y uros.

Aunque la mayoría de los pueblos indígenas se encuentran en las zonas rurales, debe tenerse en cuenta que algunos grupos han migrado a las ciudades,

\* Jefa del Programa de Pueblos Indígenas, Defensoría del Pueblo Perú. Abogada, experta en derecho de los pueblos indígenas, consulta previa y prevención de conflictos socio-ambientales. La autora agradece los comentarios y aportes de Gustavo Zambrano al contenido de este artículo.

1 Revisado en [http://www.principal.indepa.gob.pe/galerias/mapas/mapa\\_etnolingüístico\\_2010.jpg](http://www.principal.indepa.gob.pe/galerias/mapas/mapa_etnolingüístico_2010.jpg)

2 El Perú es uno de los siete países de América del Sur con presencia de pueblos indígenas en situación de aislamiento y en contacto inicial. Dichos pueblos presentan condiciones de extrema vulnerabilidad, principalmente en los aspectos inmunológico, demográfico y territorial, los que, de entrar en contacto con otros grupos humanos sin las medidas de prevención adecuadas, podrían sufrir graves afectaciones en sus derechos fundamentales. Ver mapa en [http://www.principal.indepa.gob.pe/galerias/mapas/mapa\\_reservas.jpg](http://www.principal.indepa.gob.pe/galerias/mapas/mapa_reservas.jpg)



y muchos de ellos conservan aspectos de su identidad cultural originaria, pese a haber dejado sus tierras ancestrales.

*Aunque la mayoría de los pueblos indígenas se encuentran en las zonas rurales, debe tenerse en cuenta que algunos grupos han migrado a las ciudades, y muchos de ellos conservan aspectos de su identidad cultural originaria.*

Este valioso mosaico de diversidad cultural ha sido abordado legalmente de diferente manera en el país. Así, inicialmente algunos derechos indígenas fueron reconocidos en la Constitución de 1920, y a partir de esta se empezó a forjar un diseño institucional para la atención de los pueblos indígenas por parte del Estado. Actualmente, la Constitución Política de 1993 garantiza el derecho fundamental a la identidad étnica y cultural; y además contamos con un marco jurídico amplio respecto de un conjunto de derechos individuales y colectivos para dicha población. Sin embargo, el Perú todavía carece de una institucionalidad estatal indígena sólida —con peso político y capacidad técnica— capaz de desarrollar una gestión pública adecuada a las necesidades y demandas de este importante sector de la población.

## 2. IMPORTANCIA DE LA INSTITUCIONALIDAD

La Declaración de Brasilia<sup>3</sup> señala que las políticas públicas indígenas se reflejan en la creación de:

- Ministerios, viceministerios, agencias estatales y comisiones especializadas en los asuntos indígenas.

- Espacios institucionales, instancias y procedimientos de coordinación intersectorial de las políticas con incidencia en las poblaciones indígenas.
- Políticas específicas dirigidas a los pueblos indígenas en materia de salud, educación, fomento productivo, habitabilidad, tierras, acceso y gestión de recursos naturales, entre otras.
- Mecanismos de financiamiento de las políticas indígenas.
- Nuevos enfoques conceptuales y metodológicos, y la creación y aplicación de procedimientos y estrategias de intervención más o menos pertinentes y particularizados a la realidad indígena, a través de la definición e implementación de planes, programas y/o proyectos de diverso alcance, naturaleza y contenidos.

En América Latina, las propuestas más recientes sobre institucionalidad buscan que su finalidad sea transverbalizar la gestión de los asuntos indígenas en el conjunto de la gestión de los diversos sectores y políticas públicas. De un tiempo a esta parte, este esfuerzo ha empezado a tomar forma a través de dos mecanismos diferentes y complementarios. Por un lado, se han empezado a crear instancias y mecanismos de coordinación de diversos sectores y agencias estatales para que sus políticas y acciones programáticas se orienten a la atención de los pueblos indígenas. Un ejemplo de ello en Perú es la creación de la Comisión Multisectorial para la Protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial del Poder Ejecutivo. De otro lado, las agencias estatales sobre las que recae el diseño, ejecución o coordinación de políticas sectoriales de diverso orden y naturaleza (educación, salud, etc.) han empezado a crear en su interior espacios de diversa jerarquía (direcciones, jefaturas, etc.), especialmente consagrados a

3 Zúñiga Navarro 2007.

velar por la incorporación de los asuntos indígenas en el quehacer sectorial. Un ejemplo de ello en el Ministerio de Educación es la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural.<sup>4</sup>

En tal contexto, la existencia de una entidad rectora en materia indígena, que tenga la facultad de formular, aprobar, ejecutar y evaluar políticas para transverzalizar la incorporación del enfoque intercultural en las políticas sectoriales, resulta absolutamente necesaria.

*La existencia de una entidad rectora en materia indígena, que tenga la facultad de formular, aprobar, ejecutar y evaluar políticas para transverzalizar la incorporación del enfoque intercultural en las políticas sectoriales, resulta absolutamente necesaria.*

Por su parte, el convenio 169 de la OIT de 1989 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 prescriben la necesidad de que los Estados cuenten con una institucionalidad que logre una acción sistemática y coordinada de cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Con dicho fin, el Congreso de la República aprobó la Ley N° 28495 (abril del 2005), a través de la cual se creó el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (Indepa), como ente rector en materia de políticas públicas a favor de los pueblos indígenas. Lamentablemente, dicha instancia ha sido sujeta a una serie de medidas

inadecuadas para su desarrollo institucional, hasta que durante el año 2010 fue adscrito y absorbido por el Ministerio de Cultura, nuevo ente rector para las políticas públicas indígenas.

### 3. HISTORIA DE LA INSTITUCIONALIDAD INDÍGENA

Luego de que la Constitución Política de 1920 reconociera ciertos derechos indígenas, en 1921, se creó la Sección de Asuntos Indígenas en el Ministerio de Fomento, el cual promovió el Comité Pro-Derecho Indígena Tahuantinsuyo. Al año siguiente, se fundó el Patronato de la Raza Indígena (dependía del Ministerio de Fomento), que debía proporcionar un marco legal para la atención de los reclamos de las comunidades.

En 1935, se estableció que la Dirección de Asuntos Indígenas, que pertenecía al Ministerio de Fomento, pasara a formar parte del Ministerio de Salud Pública, Trabajo y Provisión Social.<sup>5</sup> Luego, en 1942, se estableció que la Dirección de Trabajo y Asuntos Indígenas pasara a ser parte del Ministerio de Justicia y Trabajo.<sup>6</sup>

En 1949, se creó el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas.<sup>8</sup> Años después, ya en 1965, se modificó el nombre del ministerio por Ministerio de Trabajo y Comunidades.<sup>8</sup> En 1968, se cambió nuevamente la denominación por Ministerio de Trabajo, el cual tuvo como función la promoción económica, social y cultural de la población indígena.<sup>9</sup>

En 1969, mediante Decreto Ley N° 17524, Ley Orgánica del Ministerio del Trabajo, se estableció la Dirección General de Integración Indígena.

En 1981, el Instituto Indigenista Peruano se convirtió en un organismo público descentralizado, adscrito al

5 Ley N° 8124.

6 Ley N° 9679.

7 Ley N° 11009.

8 Ley N° 15850.

9 Decreto Ley N° 17271.

4 Zúñiga Navarro 2007 pp. 27-28.

Ministerio de Trabajo y Promoción Social. Luego, en 1986, esta entidad fue adscrita al Viceministerio de Promoción Social.<sup>10</sup>

Posteriormente, en 1990, se integró el Instituto Indígenista Peruano a la Dirección General de Comunidades Campesinas y Nativas del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.<sup>11</sup>

En 1992, se dispuso la transferencia del Instituto Indígenista Peruano al Ministerio de Agricultura.<sup>12</sup> Un año después, dicho instituto fue adscrito como un órgano dependiente del Viceministerio de Agricultura.<sup>13</sup>

En 1996, el Instituto Indígenista Peruano fue absorbido por el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (Promudeh),<sup>14</sup> y en su lugar se instauró la Unidad de Programas para Poblaciones Indígenas (UPPI), dependiente de la Oficina de Desarrollo Productivo, que a su vez integraba la Gerencia de Desarrollo Humano.<sup>15</sup>

En 1998, se estableció la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (Setai)<sup>16</sup> como órgano de coordinación del Promudeh, dependiente del despacho viceministerial.<sup>17</sup>

10 Resolución Ministerial N° 334-86-TR.

11 Mediante Decreto Legislativo N° 568, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

12 La Tercera Disposición Complementaria del Decreto Ley N° 25927, Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo.

13 Mediante Decreto Supremo N° 029-93-AG.

14 La Primera Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 866, la Ley de Organización y Funciones del Promudeh.

15 En 1997, mediante Decreto Supremo N° 001-97-Promudeh —Reglamento de organización y funciones del Promudeh—, se estableció que la Gerencia de Desarrollo Humano era la encargada de promover, ejecutar, coordinar, orientar y supervisar las políticas y programas en el campo del desarrollo humano sostenible dirigidos a elevar la calidad de vida de las personas y de las poblaciones indígenas.

16 La Setai fue el órgano encargado de promover, coordinar, dirigir, supervisar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos con enfoque de género para el desarrollo de las comunidades campesinas y nativas, respetando su identidad étnica y cultural y sus formas de organización.

17 Mediante Decreto Supremo N° 01-98-Promudeh.

En 2001, se constituyó la Comisión de Asuntos Indígenas (CAI), órgano multisectorial encargado de promover la adecuada articulación entre las demandas de las comunidades campesinas y nativas y la oferta de servicios por parte del Estado. Estuvo conformada por el Promudeh, Relaciones Exteriores, Justicia, Defensa, Educación, Salud, Agricultura, Energía y Minas, Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Internacionales, Presidencia, dos representantes de las comunidades campesinas y dos de las comunidades nativas.<sup>18</sup>

*El Indepa fue el ente rector en materia de protección de los pueblos indígenas del año 2006 a 2010, periodo en el cual fue cambiando su ubicación dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, atravesando además una serie de procesos de reorganización.*

De 2001 a 2003, se creó la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (Conapa),<sup>19</sup> dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros. Se estableció que la Setai actuaría como Secretaría de la CONAPA, pero luego dicha instancia fue absorbida por la Conapa.

18 La Comisión de Asuntos Indígenas (CAI) contó con una Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (Setai), con las siguientes funciones: a) formular y proponer a la CAI las políticas, normas y lineamientos en los temas de su competencia; b) identificar y canalizar a los sectores competentes los intereses, necesidades y problemática de los pueblos indígenas; c) emitir opinión técnica en forma previa sobre las políticas de los sectores que pueden afectar a los pueblos indígenas; y d) informar a la CAI sobre el seguimiento y evaluación de las políticas aprobadas y los acuerdos suscritos por el Perú, y formular las recomendaciones técnicas para su mejor aplicación.

19 Decreto Supremo N° 111-2001-PCM, Decreto Supremo N° 127-2001-PCM, Resolución Ministerial N° 211-2001-PCM, Decreto Supremo N° 083-2002-PCM, Resolución Ministerial N° 082-2003-PCM, Decreto Supremo N° 012-2003-PCM, Resolución Ministerial N° 081-2003-PCM

#### 4. LA INSTITUCIONALIDAD INDÍGENA RECIENTE: EL INDEPA

En 2005, se creó el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (Indepa) como entidad que reemplazaría a la Conapa.<sup>20</sup> Sin embargo, en 2007, se realizó la fusión por absorción del Indepa con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes), y se convirtió en la Dirección Nacional de Pueblos Originarios y Afroperuanos (DGPOA).<sup>21</sup>

Ante las quejas de las organizaciones indígenas, el 13 de diciembre de 2007, el Congreso de la República dejó sin efecto la fusión del Indepa con el Mimdes, y volvió a ser un organismo público descentralizado.<sup>22</sup> Posteriormente, el 1º de marzo de 2008, se dispuso la adscripción del Indepa al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, pero esta vez en calidad de organismo público.<sup>23</sup>

El 25 de junio de 2009, luego de los graves sucesos de Bagua, el Mimdes declaró en reorganización por 60 días al Indepa,<sup>24</sup> y días después se dispuso la constitución de una comisión sectorial encargada de evaluar, analizar y recomendar las acciones y medidas de reforma administrativa y de gestión del Indepa.<sup>25</sup>

El 10 de febrero de 2010, se decretó la adscripción del Indepa a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM),<sup>26</sup> que dos meses después lo calificó como un *Organismo Público Técnico Especializado*.<sup>27</sup> Cabe señalar que dicha medida recogió una

recomendación formulada por la Defensoría del Pueblo a través del Oficio N° 532-2009-DP/PAD, que permitió a su vez que el Indepa cuente con un Consejo Directivo, que en su seno debía incluir a los representantes de los pueblos indígenas y del pueblo afroperuano.

Finalmente, en julio de 2010, se creó el Ministerio de Cultura, y el Indepa quedó adscrito al Ministerio de Cultura,<sup>28</sup> que lo absorbió luego de algunos meses.<sup>29</sup> Por tanto, el Indepa dejó de ser un *Organismo Público Técnico Especializado* y hoy es una *Unidad Ejecutora* del Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura<sup>30</sup> en el marco de su Manual Operativo Aprobado por RM N° 006-2011-MC.<sup>31</sup>

Hoy en día, la Dirección General de Políticas de Inclusión de los Conocimientos Ancestrales y la Dirección General de Interculturalidad y Derechos de los Pueblos son los órganos de línea del Viceministerio de Interculturalidad, y de acuerdo a lo

20 Ley N° 28495 y Resolución Ministerial N° 125-2005-PCM.

21 Decreto Supremo N° 001-2007-Mimdes.

22 Ley N° 29146.

23 Decreto Supremo N° 001-2008-Mimdes.

24 Mediante Decreto Supremo N° 006-2009-Mimdes.

25 Resolución Ministerial N° 277-2009-Mimdes, del 22 de julio de 2009. Al respecto, la Defensoría del Pueblo, mediante Oficio N° 532-2009-DP/PAD, del 23 de septiembre de 2009, dirigido a la viceministra (e) de Desarrollo Social del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, recomendó que el Indepa sea reformado y fortalecido, a fin de procurar el cumplimiento de sus funciones.

26 Decreto Supremo N° 022-2010-PCM.

27 Decreto Supremo N° 048-2010-PCM.

28 Ley N° 29565. El Artículo 11° de la Ley de Creación del Ministerio de Cultura, Ley 29565, señala que el Indepa queda adscrito al Ministerio de Cultura.

29 ¿Por qué el Ministerio de Cultura es el sector adecuado para el Indepa? En principio, debemos señalar que todas las entidades del Estado tienen el deber de brindar atención a los pueblos indígenas a través de políticas, programas y servicios. La necesidad de un ente rector (como el Ministerio de Cultura) obedece a que debe existir una entidad que lidere la aplicación transversal del enfoque de interculturalidad en la administración pública. Dicho ente rector puede albergar organismos especializados en los aspectos vinculados a su sector. Podemos observar un ejemplo similar con la aplicación del enfoque de desarrollo sostenible en la administración pública que es liderado por el Ministerio del Ambiente, sector que cuenta con el Sernanp como organismo especializado en la protección de las áreas naturales protegidas.

30 Decreto Supremo N° 001-2010-MC del 24 de septiembre de 2010. Se aprobó la fusión por absorción del Indepa con el Ministerio de Cultura. De acuerdo con esta norma, a partir del 1º de enero de 2011, el Indepa queda fusionado al Ministerio.

31 Con fecha 12 de enero de 2011, se aprueba el Manual Operativo de la Unidad Ejecutora 1368 MC-Indepa mediante Resolución Ministerial N° 006-2011-MC. Esta recién creada Unidad Ejecutora tiene entre sus funciones dar continuidad a las funciones desarrolladas por el Indepa. En la práctica, se sigue presentando y actuando como el Indepa antes de la fusión.

prescrito por el Decreto Supremo 001-2011-MC (Reglamento de Organización y Funciones ROF del Ministerio de Cultura), las funciones que tuvo el Indepa cuando fue un Organismo Público Técnico Especializado pasaron a ser las funciones de las direcciones antes mencionadas.<sup>32</sup> En conclusión, la Unidad Ejecutora Indepa ya no es el ente rector en materia de pueblos indígenas desde la vigencia del nuevo ROF de dicho ministerio.

Como se aprecia, el Indepa fue el ente rector en materia de protección de los pueblos indígenas del año 2006 a 2010,<sup>33</sup> periodo en el cual fue cambiando su ubicación dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, atravesando además una serie de procesos de reorganización que lo debilitaron. Como ninguna otra, dicha entidad fue trasladada a tres sectores diferentes en distintos niveles, lo cual significó una permanente adecuación de los documentos de gestión a cada sector al que era adscrito, lo que disminuyó su capacidad de desempeño y cumplimiento de sus funciones.

Asimismo, la asignación presupuestal para llevar a cabo las funciones asignadas alcanzó apenas los 7 millones de soles al año 2011, cantidad ínfima para la relevancia y complejidad de la protección de los pueblos indígenas.

Sumado a ello, el Indepa no tuvo peso político por su bajo nivel de autoridad, lo que limitó su influencia con los diferentes sectores y niveles de gobierno. Asimismo, la entidad no contaba con

capacidad técnica, por no albergar a personal con la experiencia profesional adecuada, por lo que tuvo una deficiente implementación de los mecanismos de protección de los pueblos indígenas.

*Será muy importante que el Viceministerio de Interculturalidad [...] sea fortalecido, con el fin de que lidere e impulse una política nacional de diálogo intercultural entre el Estado y los pueblos indígenas.*

Su absorción final por el Ministerio de Cultura constituye una oportunidad para construir una institucionalidad indígena adecuada en el país, pero ello dependerá de la adopción de decisiones adecuadas y estratégicas de gestión pública. Fortalecer la institucionalidad indígena es clave para el Poder Ejecutivo, pues de ello depende la implementación y ejecución de políticas públicas claves para el actual Gobierno, como el cumplimiento de la Ley de Consulta Previa recientemente promulgada.

## 5. RETOS DEL MINISTERIO DE CULTURA: NUEVO ENTE RECTOR DE LA INSTITUCIONALIDAD INDÍGENA

### Contar con peso político

El peso político de las instituciones públicas peruanas encargadas de la política indígena ha sido siempre de tercer rango. Tanto la Setai como la Conapa y el Indepa no tuvieron peso político para transversalizar el enfoque intercultural en la gestión pública del Poder Ejecutivo.

En tal sentido, el cambio reciente que otorga la

<sup>32</sup> Con fecha 14 de mayo de 2011, se promulga el Decreto Supremo N° 001-2011-MC, con el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones ROF del Ministerio de Cultura.

<sup>33</sup> Creado con la publicación de la Ley N° 28495 como organismo rector de las políticas nacionales encargado de proponer y supervisar el cumplimiento de las políticas nacionales, así como de coordinar con los gobiernos regionales la ejecución de los proyectos y programas dirigidos a la promoción, defensa, investigación y afirmación de los derechos y desarrollo con identidad de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano.

responsabilidad al Ministerio de Cultura como ente rector de la política indígena es un gran oportunidad, que debe traducirse en acciones concretas que vayan más allá del papel.

El peso político que ostenta hoy el Ministerio de Cultura es relativamente más alto que el de los anteriores entes rectores en materia indígena, pero todavía es una institución de reciente creación, que requiere orientar sus esfuerzos para asegurar su liderazgo dentro del Estado y a la vez ganarse la confianza de la población indígena.

#### **Contar con capacidad técnica**

La capacidad técnica del ente rector en materia indígena ha ido variando a lo largo del tiempo. Por ejemplo, la Setai, con sus pocos recursos, logró enormes avances, como en el caso de los resultados de la Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas, donde dicha entidad actuó como secretaría técnica junto con el Inrena.

Por su parte, en general, el Indepa no contó con personal especializado en materia indígena, salvo contadas excepciones. En consecuencia, incumplió sus funciones o desarrolló acciones de manera irregular. Por ejemplo, no implementó el Régimen Transectorial de Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas, y su actuación fue justificadamente observada por las organizaciones indígenas. La correcta designación de profesionales especializados es vital para fortalecer la institucionalidad indígena.

#### **Contar con participación de representantes de los pueblos indígenas en su gestión**

Los pueblos indígenas han venido reclamando al Estado una institucionalidad adecuada para atender sus demandas y necesidades, que tome en cuenta a un organismo que asuma la labor de formulación de políticas públicas y que además

incorpore mecanismos de participación para dichos pueblos.

En respuesta a ello, la estructura básica del Indepa consideró un Consejo Directivo que tendría representantes de los pueblos indígenas, pero la misma institución no facilitó su funcionamiento, revelando el escaso interés de los responsables para dar espacio a organizaciones indígenas en su gestión.

A fin de superar dicha situación, el Ministerio de Cultura debe garantizar la participación de los pueblos indígenas a través de una instancia adecuada para ello.

#### **A MANERA DE CONCLUSIÓN**

Los largos años transcurridos desde el reconocimiento de los primeros derechos de los pueblos indígenas y la lucha persistente de estos por obtener reconocimiento y respeto exigen que el Estado asuma la responsabilidad de construir una institucionalidad indígena que tenga la capacidad real de velar por sus derechos.

La reciente aprobación de la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas y Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT, sin duda alguna exige el fortalecimiento de la institucionalidad, pues si bien cada entidad del Estado debe realizar la consulta de las medidas que son materia de su competencia, será muy importante que el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura, en su calidad de ente rector de los derechos de los pueblos indígenas, sea fortalecido, con el fin de que lidere e impulse una política nacional de diálogo intercultural entre el Estado y los pueblos indígenas.

Asimismo, será necesario que el Congreso de la República, el Ministerio de Cultura y el Ministerio

de Energía y Minas, entre otros sectores, dicten normas reglamentarias orientadas a facilitar el ejercicio del derecho a la consulta en sus respectivos ámbitos de competencia. □

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Zúñiga Navarro, G. (2007). "Tendencias de la institucionalidad estatal y las políticas públicas respecto al desarrollo indígena en América Latina y El Caribe". La Paz: Fondo Indígena

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

Abanto, Alicia. "La institucionalidad indígena en el Perú". En *Revista Argumentos*, año 5, n.º 3. Julio 2011. Disponible en [http://www.revistargumentos.org.pe/la\\_institucionalidad\\_indigena\\_en\\_el\\_peru.html](http://www.revistargumentos.org.pe/la_institucionalidad_indigena_en_el_peru.html)

ISSN 2076-7722

## RESEÑA DEL LIBRO *La formación de la economía peruana: distribución y crecimiento en la historia económica del Perú y América Latina*



Reseña por Manuel Glave\*

Hunt, Shane (2011). *La formación de la economía peruana: distribución y crecimiento en la historia económica del Perú y América Latina*. Lima: BCRP, IEP, PUCP.

Durante los últimos cuarenta años, los investigadores sobre el desempeño económico de largo plazo de la economía peruana no han podido evitar acudir a más de uno de los trabajos del profesor Shane Hunt. Desde la serie del *quantum* de exportaciones peruanas desde 1830, pasando por el impacto del *boom* del guano en el crecimiento de la economía peruana antes de la Guerra del Pacífico, la evolución de los salarios reales durante la primera mitad del siglo XX, o el rol de la inversión directa extranjera antes y durante el régimen militar de 1970, Hunt fue construyendo una manera peculiar de explicar el crecimiento económico de largo plazo del Perú. Sin embargo, para cualquier que quisiera revisar estos clásicos textos, o tenía que buscar alguna amarillenta separata en una biblioteca

universitaria, o una edición agotada de una publicación especializada (como por ejemplo alguno de los números de la Revista *HISLA*), o inclusive algunas publicaciones en inglés que nunca fueron traducidas o publicadas previamente en español. Por ello, contar con un conjunto de diez trabajos de investigación de Hunt sobre la formación y consolidación de la economía peruana en sus casi dos siglos de existencia republicana, agrupados en una sola publicación, representa, en sí mismo, un gran mérito de quienes lo hicieron posible y un placer para quienes vamos a consumirlo repetidas veces en los próximos años.

Pero el mérito del libro recientemente publicado no solo radica en agrupar publicaciones dispersas del profesor Hunt. El libro contiene al menos dos textos inéditos (en cualquier idioma) y uno que por primera vez sale publicado en español.

\* Investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Profesor asociado del Departamento de Economía de la PUCP.



De esta manera se puede comprender mejor algunas de las hipótesis de trabajo que fuera construyendo Hunt a lo largo de su carrera. Uno de los textos inéditos es el titulado “Bosquejo de la economía colonial temprana”, el cual había sido preparado por el autor como prólogo del clásico artículo sobre guano y crecimiento, y que, al parecer, al profesor Hunt le pareció en su momento no solo muy extenso, sino que poco robusto debido a falta de información cuantitativa sobre la economía colonial. Así, este bosquejo nunca fue publicado, y hoy sale a luz revisado y corregido. De igual manera, el trabajo sobre la inversión directa extranjera durante el régimen militar (con el polémico subtítulo “Las nuevas reglas de un viejo juego”) es ahora precedido por un ensayo en el que se analiza precisamente el “viejo juego”, es decir, el papel de la inversión directa extranjera en el “antiguo régimen”.

*Contar con un conjunto de diez trabajos de investigación de Hunt sobre la formación y consolidación de la economía peruana [...] representa [...] un gran mérito de quienes lo hicieron posible y un placer para quienes vamos a consumirlo.*

Además de estas consideraciones, que ya permiten catalogar la publicación como una de las más importantes sobre la historia económica del Perú y la región de los últimos años, el libro presenta un ensayo introductorio donde el autor resume e integra todo el trabajo de una manera sencilla e inteligente a la vez. En él, además de adelantar las ideas principales de cada uno de los capítulos

del libro, se delinea cómo el autor se inició en el estudio de la historia económica del Perú en la década de 1960. Hunt recuerda que su propuesta de investigación doctoral había nacido en medio de dos olas o modas de investigación que dominaban el mundo de la historia económica norteamericana. Una de ellas alrededor de la contabilidad nacional, donde, a partir de los trabajos de Simon Kuznets (sobre cómo calificar a una nación como “economía moderna”), era necesario contar con cuentas nacionales de calidad que permitiesen analizar de manera objetiva (cuantitativa) las tendencias del crecimiento económico, sus ciclos de expansión y recesión, el rol de las cuentas fiscales y del sector externo, así como la composición del ingreso por la retribución a los factores.<sup>1</sup> Esta obsesión por la contabilidad nacional vino acompañada, sin embargo, por la emergencia de una nueva escuela de investigación en historia económica, el neoinstitucionalismo, que se presentaba con fuerza en la academia de Norteamérica con las investigaciones de Albert Fishlow y Douglas North sobre el siglo XIX norteamericano. La *cliometría*, como escuela de historia económica norteamericana, alternativa a la europea, nació con fuerza a fines de la década de 1960.<sup>2</sup> Hunt se recuerda a sí mismo como hijo de estas dos olas. Es curioso cómo estas corrientes de investigación no han terminado de consolidarse en la investigación de historia económica del Perú y América Latina, en parte por que investigar sobre historia económica cuantitativa del pasado no solo no cuenta con re-

1 En la presentación del libro, Richard Webb acotó que fue precisamente Shane Hunt uno de los investigadores responsables de la revisión de las cuentas nacionales del Perú en la década de 1960, con las que Webb pudo, años más tarde, hacer su propia investigación doctoral sobre crecimiento y distribución del ingreso en el Perú.

2 Otra publicación emblemática del nacimiento de esta escuela fue el libro de Robert Fogel, un análisis de economía institucional de la esclavitud (*Time on the Cross*), que fue reseñado en un viejo número de Argumentos, cuando Fogel recibiera el Premio Nobel de Economía, hace más de 15 años.

cursos de financiamiento, sino que, ciertamente, en una economía como la latinoamericana, los economistas han sido obligados a analizar los temas contemporáneos.

Leer los trabajos del profesor Hunt permite hacer una pregunta que el profesor Donald McCloskey formuló en la década de 1970: ¿tiene el pasado algo de teoría económica?<sup>3</sup> La (re)construcción de datos en el pasado (como la serie de exportaciones o el ingreso nacional durante el *boom* del guano) no solo busca tener más y mejores datos, sino también la posibilidad de revisar o (re) construir también la teoría económica. Y esto es, probablemente, el principal mérito de la carrera de Hunt, ya que en sus trabajos uno siempre encuentra hipótesis y preguntas teóricas detrás de su esfuerzo de construcción o reconstrucción de datos. Un clásico ejemplo de esta característica es el debate en el que se embarca Hunt sobre el carácter rentista de las élites empresariales durante el *boom* del guano, debate en el que, sin embargo, no es claro si Hunt termina criticando o defendiendo el modelo de Jonathan Levin sobre las economías de exportación.

Esta capacidad de hacer historia económica a la luz de un debate teórico se ilustra también de manera muy clara en el trabajo sobre los salarios reales, donde Hunt tiene como cortina subyacente a su investigación el modelo de Lewis de una economía “sobrepoblada” o de muy baja productividad (rural agraria), la que condiciona y frena el crecimiento de la productividad e ingresos en los sectores modernos, salvo algunos, como la minería. De igual manera sucede en el ensayo sobre el desempeño económico de largo plazo de la economía peruana, donde alude una

vez más al modelo de bienes primarios y al papel del capital extranjero. En este trabajo, Hunt utiliza incluso hasta consideraciones de ciencia política, cuando formula el concepto de “modelo político consistente” al referirse al régimen de Fujimori en la década de 1990. La “consistencia” del modelo radicaba, de acuerdo con Hunt, en la compleja relación del fujimorismo con los sectores en los extremos de la pirámide de ingresos, los A y E, lo que le permite a Hunt hablar de un modelo populista con consistencia y sostenibilidad política durante el crecimiento económico de los años noventa. En general, es fácil observar cómo el profesor Hunt se aleja de una tradición de investigación histórica en la que se realiza simplemente ejercicios de reconstrucción de datos, sin contar necesariamente con una pregunta o hipótesis sustentada en un marco teórico.

*Es de gran valor leer que un investigador de la calidad y trayectoria de Shane Hunt siga formulando una “agenda de trabajo” hacia el futuro. Para formular esta agenda, [...] hay un permanente diálogo entre el profesor Hunt que publica esta colección en 2011 y el joven investigador Shane Hunt.*

Es de gran valor leer que un investigador de la calidad y trayectoria de Shane Hunt siga formulando una “agenda de trabajo” hacia el futuro. Para formular esta agenda, es interesante notar a lo largo del libro cómo hay un permanente diálogo entre el profesor Hunt que publica esta colección en 2011 y el joven investigador Shane Hunt de los

<sup>3</sup> “Does the Past Have Useful Economics?” es el título del clásico artículo de McCloskey publicado en el *Journal of Economic Literature*. Vol. 14, No. 2. (Jun., 1976).

años en que publicó sus primeros trabajos. Y este diálogo resulta por momentos bastante tenso, ya que, por ejemplo, en el texto se cuestiona y revisa algunas estimaciones que por más de tres décadas han sido libremente citadas por los demás investigadores sin si quiera revisar su metodología (como el caso de la estimación del ingreso nacional de 1877).

En conclusión, el libro nos presenta un cuerpo ordenado de diez trabajos publicados de manera dispersa y discontinua a lo largo de casi cuarenta años. En él, el profesor Hunt busca identificar si existe o no un proceso de convergencia entre los sectores moderno y tradicional de la economía peruana, proceso que seguramente sigue en marcha, por lo que se puede afirmar que la economía peruana está aún en formación. En este esfuerzo, se identifican asuntos que no fueron debidamente abordados por el autor, tales como el análisis del tema tributario (brilla por su ausencia en todos los textos agrupados en el libro) y el análisis del proceso de privatización de las últimas décadas,

Para terminar, no se puede transmitir grandes felicitaciones al autor por haber logrado cerrar de manera brillante una carrera ejemplar de investigación en historia económica, ejemplo por seguir y superar en un contexto donde comenzamos a conmemorar el bicentenario del nacimiento de la república peruana, sin hacer extensivas estas felicitaciones al esfuerzo editorial conjunto del Instituto de Estudios Peruanos, del Banco Central de Reserva y del Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y, detrás de ellos y

del autor, al gestor de la obra, el profesor Carlos Contreras, quien continúa batallando por mantener una línea editorial en historia económica en el país. De manera indirecta, todos ellos deberían agradecer a alguien más: el profesor Hunt recordaba hace poco tiempo cómo, en sus tiempos de estudiante de doctorado en la Universidad de Princeton, acudió al principal investigador de estudios peruanos en la costa este de los Estados Unidos de América, el antropólogo John Murra. Cuando el joven Hunt tocó la puerta del profesor Murra para conversar acerca de su proyecto de investigación, Murra le comentó que era inútil hacer investigación en historia económica en el Perú moderno, ya que allí la información estadística no era de buena calidad (mejores datos se pueden obtener en las visitas coloniales del siglo XVI, le habría dicho). A lo largo de la carrera del profesor Hunt, la sombra de esta afirmación de Murra lo ha perseguido, por lo que estamos eternamente agradecidos al gran etnohistoriador. —□

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

Este artículo debe citarse de la siguiente manera: Glave. Manuel. "Reseña del libro *La formación de la economía peruana: distribución y crecimiento en la historia económica del Perú y América Latina*" En Revista Argumentos, año 5, n.º 4. Setiembre 2011. Disponible en [http://www.revistargumentos.org.pe/la\\_formacion\\_de\\_la\\_economia\\_peruana.html](http://www.revistargumentos.org.pe/la_formacion_de_la_economia_peruana.html) ISSN 2076-7722

## RESEÑA DEL LIBRO *Desigualdad, legitimación y conflicto: dimensiones políticas y culturales de la desigualdad en América LATINA*



Reseña por **Martín Santos\***

Castillo, Mayari, Manuel Bastías y Anahí Durand (comp.) (2011). *Desigualdad, legitimación y conflicto: dimensiones políticas y culturales de la desigualdad en América Latina*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

El fenómeno de la desigualdad social ha sido y es un tema clave de la sociología latinoamericana. Pero aquella no es solo un asunto de interés académico, pues históricamente ha dado lugar a intensos conflictos sociales. En el tiempo reciente, la desigualdad social se ha convertido en un tema clave de la agenda política y las políticas públicas de los Gobiernos latinoamericanos. En este contexto, *Desigualdad, legitimación y conflicto* constituye una publicación útil y valiosa para entender las dimensiones políticas y culturales de la desigualdad en diversos países de la región (entre ellos, Argentina, Colombia, México, Chile, Perú, Brasil y El Salvador).

Dos preguntas articulan la colección de 15 artículos de investigación incluidos en este libro: 1) ¿cuál es el papel de la cultura y la ideología en la legitimación de las desigualdades sociales? y 2) ¿en qué circunstancias la desigualdad social da lugar a un conflicto entre actores sociales y políticos? El libro está dividido en cuatro partes. En la primera, se aborda la relación entre desigualdad y conflicto a partir de diferentes entradas temáticas: organizaciones sociales de protesta en contextos de aguda crisis económica (caso argentino), represión de Estado y desapariciones forzadas (caso colombiano), relaciones de poder y conflicto político en contextos de dictadura y transición democrática (caso chileno), conflictos entre poblaciones nativas y empresas mineras en torno a los recursos naturales (caso peruano), entre otros temas. En la segunda parte, se estudia el papel de la cultura,

\* Sociólogo, docente del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.  
E-mail: msantos@pucp.edu.pe.

el imaginario y la ideología en la legitimación y justificación de las desigualdades sociales (casos de Chile y Brasil). En la tercera parte, se investiga la forma en la cual los conflictos sociales son procesados en la esfera política (casos de Chile, México y Colombia). Finalmente, en la última sección del libro, se explora la posibilidad de que las políticas públicas orientadas a combatir la desigualdad terminen legitimándola (casos de Chile y El Salvador).

*En el tiempo reciente, la desigualdad social se ha convertido en un tema clave de la agenda política y las políticas públicas de los Gobiernos latinoamericanos. En este contexto, Desigualdad, legitimación y conflicto constituye una publicación útil y valiosa.*

Paso ahora a comentar brevemente algunos artículos que ilustran las apuestas teóricas y metodológicas del texto. En el estudio “Pobres organizados: conflicto, participación y liderazgos piqueteros en Argentina”, Maricel Rodríguez analiza el papel de los liderazgos en la conformación y movilización de organizaciones piqueteras en Argentina a fines de los años noventa y principios del presente siglo. Estas organizaciones brindaban recursos materiales y emocionales (seguridad) a sus miembros en contextos de vulnerabilidad producto de la aguda crisis económica. Para los líderes (en su mayoría desempleados), las organizaciones piqueteras constituían una plataforma para su profesionalización en términos de una carrera militante. Rodríguez sostiene que la fuente de legitimación de estos liderazgos no se basaba en un mandato de corte representativo (los líderes

no eran elegidos por las bases y no había poder de revocatoria del mandato), sino más bien en el reconocimiento asociado a un mecanismo de *identificación*: el líder conoce las necesidades de las bases porque las ha vivido en carne propia. Él ha sufrido (y sufre) lo que ellos han sufrido. El líder piquetero funciona entonces como un *canal de expresión* de las voces. Esto legitima su posición de autoridad y su capacidad de incidir en la acción colectiva de la organización.

Este trabajo es entonces interesante, pues ilumina la importancia de los liderazgos (y su legitimación) en la organización social de la protesta. En consecuencia, es la dinámica de las relaciones sociales entre líderes y bases la que da pistas para entender cómo se organiza la acción colectiva y, a su vez, puede dar lugar a una protesta social dirigida al Estado.

El trabajo de Manuel Bastías, “Relaciones de poder, coaliciones y conflicto político (1977-1991)”, justamente, subraya la importancia de las redes sociales para entender una aparente paradoja del caso chileno: pese a las agudas desigualdades sociales (ingreso y educación) vigentes en el contexto posdictatorial, los movimientos sociales parecen haberse replegado y la conflictividad social es casi inexistente. Bastías compara las relaciones informales de poder entre actores sociales y políticos en dos periodos: 1977-1980 (protestas durante la dictadura de Pinochet) y 1990-1991 (primeros años de retorno a la democracia). Este autor reconstruye estas redes informales de poder a partir de los eventos de protesta en los que participaron los diferentes actores sociales y políticos en los periodos mencionados. Un hallazgo de este trabajo sugiere que la presencia de aliados influyentes (sindicatos nacionales, organizaciones de la Iglesia, grupos profesionales, ONG), los cuales cuentan con recursos materiales, simbólicos y

sociales (contactos con actores internacionales), es clave para transformar las demandas de la protesta social, como ocurrió durante la dictadura de Pinochet. En contrapartida, en el Chile posdictatorial, la fragmentación y segmentación de las interacciones públicas entre actores con diferentes cuotas de poder ha ocasionado que las organizaciones sociales de la sociedad civil hayan tenido una enorme dificultad en posicionar sus demandas en la agenda política. Este artículo nos invita a preguntarnos por las recientes protestas de los estudiantes universitarios chilenos en pos de una educación pública de calidad. ¿Cómo ha sido posible esta movilización? ¿Qué nexos existen entre las organizaciones de estudiantes chilenos y los “aliados influyentes” que analiza Bastías?

El texto de Anahí Durand Guevara, “Nuestras tierras, sus ganancias: recursos naturales, desigualdad y conflicto en la Amazonía peruana”, analiza cómo el avance de las industrias extractivas de hidrocarburos y minerales en la Amazonía peruana es percibido por las poblaciones nativas, y como esta percepción está en la base de los conflictos sociales que se han generado posteriormente. Durand encuentra que los líderes de la Aidesep (Asociación Interétnica de la Selva Peruana) perciben que el avance de las industrias extractivas ocasiona el deterioro de su territorio, expropiación de recursos, exclusión de beneficios y reforzamiento de viejas discriminaciones. A esto se agrega la poca disposición al diálogo por parte del Estado peruano. En este contexto, Durand sugiere que el conflicto social entre las poblaciones nativas y el Estado era una consecuencia casi “inevitable” (p. 132).

A la luz de una perspectiva de redes sociales (presente en el artículo de Bastías), nos podemos preguntar si los elementos brindados por Durand son suficientes para entender el *despliegue* de la

conflictividad social en la Amazonía peruana o si necesitamos reconstruir la *dinámica de interacciones y redes* de las que participan los diferentes actores sociales y políticos aludidos por la autora. Asimismo, la noción de estructura de oportunidad política es también relevante para entender por qué ahora (y no antes) se ha intensificado la protesta social en torno a la extracción de los recursos naturales en la selva peruana.

*Los artículos nos invitan a preguntarnos por los nexos entre cultura y relaciones sociales. De un lado, existen mecanismos culturales que legitiman las desigualdades sociales. De otro, existen oportunidades para la acción colectiva y la configuración de redes sociales.*


Los textos de Ismael Puga (“La percepción de lo justo y lo posible: desigualdad, legitimidad e ideología”), Patricia Castillo (“Legitimación ideológica y desigualdad en la infancia: jugando a vivir en Chile”) y Katharina Damm (“Desigualdades sociales: mundos de percepción y legitimación de las clases medias en Salvador de Bahía, Brasil”) tienen como objetivo iluminar la manera en la cual las dimensiones cognitivas, valorativas y prácticas de la cultura y la ideología naturalizan, justifican, invisibilizan y reproducen las desigualdades sociales. Estos textos iluminan el desfase entre las dimensiones cognitiva (“hay desigualdad de oportunidades”), normativa (“todos deben tener una educación de igual calidad”) y práctica (“siempre ha habido desigualdad educativa en nuestro país y siempre la habrá”) de la cultura. Así, aquello que se critica implícitamente en el plano norma-

tivo es legitimado en el plano práctico con una actitud fatalista, de resignación

Vistos en conjunto, los artículos nos invitan a preguntarnos por los nexos entre cultura y relaciones sociales. De un lado, existen mecanismos culturales que legitiman las desigualdades sociales. De otro, existen oportunidades para la acción colectiva y la configuración de redes sociales que pueden poner en primer plano las inequidades sociales para cuestionarlas. Sugiero entonces tener en cuenta como herramienta analítica la tensión existente entre el plano de la cultura y el plano de las relaciones sociales (estructura social).

Ahora bien, considero que existen algunas falencias en los artículos que componen la obra: 1) en buena parte de ellos se da por sentado lo que es la desigualdad. En este sentido, era necesario incluir un capítulo introductorio de carácter teórico, el cual habría dado un marco de referencia común a los diferentes artículos del libro. Por ejemplo, habría ayudado distinguir desigualdad de discriminación. 2) En lo fundamental, la mayoría de textos estudian diferencias asociadas a la clase social (noción que tampoco es teorizada). Unos pocos artículos abordan formas de desigualdad relacionados con la etnicidad (textos de Hadlyyn Cuadriello y Anahí Durand). Más todavía, una debilidad del volumen es la ausencia de trabajos que estudien las formas en las cuales diferentes formas de desigualdad (clase, etnicidad, género, entre otras) se retroalimentan, refuerzan o entran en tensión. 3) Metodológicamente, la mayoría de los textos utilizan métodos cualitativos. Sostengo que es crucial incorporar métodos cualitativos y cuantitativos para avanzar en nuestra comprensión del fenómeno de la desigualdad social. La idea es que la información generada con métodos cualitativos interpele a la información producida con métodos cuantitativos y viceversa. 4) Los tex-

tos que estudian el papel de la cultura en la legitimación de la desigualdad conciben a aquella como un “discurso” o “texto”. Sugiero asumir la cultura, más bien, como un repertorio complejo, híbrido, que los actores ponen en movimiento de manera versátil de acuerdo a las circunstancias y contextos de acción que enfrentan. Esta manera de entender la cultura permitiría iluminar mejor la agencia de los actores sociales. 5) El análisis de redes sociales es una perspectiva que permite una aproximación relacional al fenómeno de la desigualdad. En el libro, solo el texto de Bastías la utiliza. Los otros artículos que componen la obra se hubieran beneficiado con una tal aproximación. 6) La desigualdad es un fenómeno relacional. En este sentido, era importante incorporar no solo la perspectiva de dirigentes gremiales de las clases trabajadoras o poblaciones nativas, sino también la voz de las élites (una suerte de excepción es el texto de Alexander Gamba: “Ideología, guerra y desigualdad social, Colombia 2002-2010”).

En suma, se trata de un libro interesante, que busca revalorar el papel de la cultura y el imaginario en nuestra comprensión de la naturalización y reproducción de las desigualdades sociales. La invitación a la lectura está hecha. 

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

Santos, Martín. “Reseña del libro *Desigualdad, legitimación y conflicto: dimensiones políticas y culturales de la desigualdad en América Latina*”. En *Revista Argumentos*, año 5, n.º 4. Setiembre 2011. Disponible en [http://www.revistargumentos.org.pe/libro\\_desigualdad\\_legitimacion\\_y\\_conflicto.html](http://www.revistargumentos.org.pe/libro_desigualdad_legitimacion_y_conflicto.html). ISSN 2076-7722

---

*La revista Argumentos del Instituto de Estudios Peruanos es, desde 2008, una publicación electrónica bimestral de acceso libre. El objetivo de la revista es aportar al diálogo y el intercambio crítico de ideas en el país, desde una perspectiva pluralista e interdisciplinaria.*

*ARGUMENTOS busca ser un punto intermedio entre el texto académico y el periodístico, que combine la reflexión informada sobre temas de coyuntura con la investigación social sobre nuevos y persistentes problemas en el país. Nuestro público objetivo es amplio: la academia nacional e internacional, estudiantes universitarios, periodistas, políticos e instituciones sociales vinculadas a la investigación y el desarrollo del país.*

---