

# INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

BOLETIN DE COYUNTURA POLITICA Y ECONOMICA **IEP**

## Argumentos

Esta es una publicación del  
Instituto de Estudios  
Peruanos  
Año / 2  
Número 23-24  
Precio S/. 5.00  
Horacio Urteaga 694  
Lima 11, Perú  
Telf. 32-3070 / 24-4856  
Fax [51-14] 32-4981  
Correo electrónico  
IEPEDIT@IEP.ORG.PE  
Impreso por Tarea  
Asociación Gráfica  
Educativa  
Lima, octubre de 1994

SUSCRIPCION  
Nacional S/. 65  
Extranjero US\$ 70  
(Doce números)  
ISSN 1021-2760

# 23-24

### COMITÉ EDITORIAL

Carlos Contreras  
Carlos Iván Degregori  
Romeo Grompone  
Teobaldo Pinzás  
(coordinador)

### COLABORADORES

Roxana Barrantes  
Cecilia Blondet  
Paul Collazos  
Julio Cotler  
Marcos Cueto  
Ponciano del Pino  
Luis Miguel Glave  
Jürgen Golte  
Efraín Gonzales de Olarte  
Carlos Mejía  
Lucía Romero  
Fernando Rospigliosi  
Carolina Trivelli  
Jaime Urrutia  
Rafael Varón  
Francisco Verdera  
Carmen Yon  
Patricia Zárate

## Presentación

**L**a cercanía de la fecha límite para inscribir candidatos para las próximas elecciones presidenciales determinó que, finalmente, se concretaran las candidaturas de los diferentes sectores políticos. En lo fundamental, no hubo sorpresas. La estrategia de Pérez de Cuéllar de no tender puentes a los partidos para evitar ser confundido con los "políticos tradicionales" influyó en la decisión de estas agrupaciones de llevar candidatos propios. La depuración de padrones hecha por el Jurado Nacional de Elecciones sacó de carrera a la Sra. Susana Higuchi de Fujimori y a la mayoría de los aproximadamente veinte precandidatos, sin mucha protesta. El candidato Toledo casi queda fuera pero logra inscribirse gracias al apoyo de la Coordinadora Democrática e inicia una campaña —con bastante cobertura en los medios de comunicación— en base a ser un cholo pobre que logró triunfar.

Mientras tanto, los indicadores macroeconómi-

cos continúan respaldando al candidato Fujimori, que recorre el país inaugurando obras incansablemente. Agitación laboral y algunas tibias críticas de gremios empresariales a la política económica completan el panorama. Finalmente, empezó la campaña electoral.

## Contenido

### COYUNTURA ECONOMICA

El despegue de la campaña electoral 2

### COYUNTURA ECONOMICA

Un periodo pre-electoral 5

### POLITICA

Apuntes para entender la crisis de los partidos políticos en América Latina  
Martín Tanaka 8

### ECONOMIA

Una elección sin inflación en Brasil  
Lucía Romero 10

¿Contribuye la privatización al desarrollo del Perú?

Efraín Gonzales de Olarte 13

### SOCIEDAD

¿Elecciones? Las de antes...  
Carlos Contreras 17

### CRITICA Y RESEÑA

La República Autocrática  
Félix Reátegui 21

Una nueva visión del Tahuantinsuyo  
Miguel León 23

# EL DESPEGUE DE LA CAMPAÑA

**L**a campaña electoral concita la preocupación de los medios de comunicación, la atención nerviosa de las empresas encuestadoras que a cinco meses de los comicios dan cuenta de novedades y cambios y por cierto una actitud menos atenta de la mayoría de los ciudadanos. Las denuncias sobre los vínculos de García con Zanatti y las pruebas sobre la corrupción del ex presidente pasaron al olvido o quizás sean utilizadas como una bomba de efecto retardado con las manecillas del reloj manejadas por los asesores del presidente y no por Fernando Olivera.

Violeta Mori y Manrique posteriormente, están en manos de sus captores, quienes serán los dueños de sus palabras y sus silencios, de lo que conviene decir a la opinión pública, de lo que tiene que quedar en secreto, de los anuncios presuntamente sorpresivos y reveladores lanzados en el momento que convenga para ganar votos. Todo parece dirigirse pensando en abril, hasta probablemente la búsqueda de Feliciano y el intento de desmantelar al grupo disidente de Sendero Luminoso.

## **F**ujimori en fácil carrera

Fujimori anuncia su candidatura buscando renovar su imagen,

ya no es solamente el que derrotó a la subversión, el que controló el proceso inflacionario y el inaugurador incansable de escuelas, puentes y carreteras. Para su fortuna el mercadeo político coincide con su vanidad: ahora ya no es el gerente pragmático que administra el país como una empresa sino el estadista que ha estado pensando en el largo plazo. Sus proclamas de que en Perú está entre las cuatro economías más dinámicas del mundo, los diversos proyectos de salud y educación y las políticas sociales procura mostrarlas como la etapa siguiente al ajuste estructural de acuerdo a un proyecto cuidadosamente calculado. La ventaja del poder le permite utilizar los recursos públicos para que sus decisiones sirvan a su campaña sin que por esta manifiesta intención alguien lo pueda acusar de un mal uso de los fondos estatales. ¿Cómo determinar el límite preciso entre lo que gasta un presidente-candidato para ganar las elecciones y lo que es obra del gobierno, si lo puede presentar como más de lo mismo?

Fujimori ha demostrado astucia política en la elección de sus candidatos a la primera y segunda vicepresidencia. Ricardo Márquez ha logrado incrementar una fortuna que se inició con las actividades comerciales de sus padres, pero aún así transmite la imagen del empresario moderno, cholo, que ha logrado desplazar a las tradicionales élites económicas (tan parecidas a la oligarquía) en la misma Sociedad Nacional

de Industrias. No se trata de un pequeño empresario pero es discutible que los sectores populares apoyen al mencionado grupo como sus representantes naturales. Quizás les importe más un hombre de éxito que sugiera la idea de innovación a tono con los tiempos de un país que cambia. Con César Paredes, rector de la Universidad de Cajamarca y presidente de la Asamblea Nacional de Rectores, Fujimori mata dos pájaros de un tiro: mostrarse como un gobernante preocupado por la descentralización y por los problemas educativos. El titular del ejecutivo sabe además que ninguno de estos dos postulantes cuenta con peso político propio, por lo que tienen mucho que agradecer y poco que aportar en materia de votos. No les queda otra alternativa que seguir cada una de las decisiones del presidente o tocar las puertas del Palacio sin que nadie responda a su llamado. Le pasó primero a Carlos García y luego a Máximo San Román a quien no se le informó de una decisión de la trascendencia del golpe del 5 de abril de 1992. Si el nombre de "plancha" para identificar candidatos al ejecutivo resulta pintoresco (imaginamos que es imposible traducirlo literalmente a otro idioma) en el caso de Fujimori termina siendo una metáfora apropiada. La cercanía a un gobernante autoritario expone a quemaduras, más tarde o más temprano.

En el periodo Fujimori ha logrado sortear con éxito el daño que podía haberle causado

# ELECTORAL

la oposición familiar y política de Susana Higuchi. Sus hijos están con él ¿que más prueba de devoción paternal y buen comportamiento? Acaso existieron presiones pero no se puede llegar con ellas al extremo de privar a niños y adolescentes de la posibilidad de elegir, salvo que haya existido una tortuosa manipulación. El inesperado movimiento político "Armonía-Siglo XXI" no ha conseguido el número de firmas necesario y de paso el Jurado Nacional de Elecciones ha evitado el problema a resolver sobre si era válida o no la postulación de Susana Higuchi, y Fujimori a perder piso si le negaba a su esposa este derecho, ya que parte de la opinión pública se inclinaba a darle la razón a la frustrada candidata. Sin embargo, Fujimori se encuentra ante un país sin tradición reeleccionista en donde la idea del presidente interviniendo directamente en la campaña electoral puede provocar un efecto de crítica o de saturación en sus adherentes menos fervorosos. Este rechazo puede hacerse mayor si las Fuerzas Armadas siguen realizando las llamadas "campañas de acción cívica" apoyando a Fujimori. Un indicio de estas dificultades del actual titular del ejecutivo es que la aprobación a su gestión es del 61% y la intención de voto a su favor es del 44%. Este último porcentaje ha sido por varios meses un límite infranqueable, puede disminuir y en cualquier hipótesis lo obligaría a participar en una segunda vuelta electoral.

Quizás este hecho no le im-

pidan el triunfo definitivo, porque salvo algunos partidos que van a tener una raleada votación ningún candidato tiene capacidad de endose. Por otro lado, la línea moderada de Javier Pérez de Cuéllar y de Toledo no sugiere oposiciones irreducibles y este hecho juega a favor del actual presidente en la segunda vuelta. La suerte, como el cartero, llama dos veces; Fujimori tiene en esta coyuntura la fortuna que le faltó a Mario Vargas Llosa, siendo más virulento que el escritor con sus enemigos políticos, lo que no es poco si recordamos lo que decía el candidato del FREDEMO en 1990.

## **E** l embajador y las definiciones

Javier Pérez de Cuéllar no ha definido todavía las líneas de su programa, que deberá expresar en pocas palabras, fáciles de entender y fáciles de retener por los ciudadanos. Queda tiempo todavía pero no demasiado y por otro lado es mucho más sencillo elaborar un discurso de oposición marcada (aunque termine en un desastre electoral) que un proyecto de continuidad y cambio y de afirmación institucional. El riesgo es que todo quede en agregados y matices. Si se trata sólo de estas pinceladas ¿por qué no preferir los colores de fondo? En algunos momentos, la audacia es la mejor manera de ser prudente.

La elección de Graciela Fer-

nández Baca y de Guido Pennano como candidatos a la primera y segunda vicepresidencias ubica a Pérez de Cuéllar en el centro político, quitándole sustento a las críticas del gobierno y la prensa oficialista sobre un presunto izquierdismo, considerado en estos tiempos el octavo pecado capital. Sin embargo, el hecho de que Graciela Fernández Baca sea cusqueña no supone que se vaya a persuadir al electorado que se ha demostrado al mismo tiempo sensibilidad por la participación femenina y por el voto de las provincias. Ella es conocida por su labor como directora del Instituto Nacional de Estadística y por ser junto con Richard Webb uno de los directores de la empresa Cuánto S. A. Guido Pennano es un eficaz comunicador y ha logrado con mucha imaginación hacer un programa televisivo en el que sugiere ideas a los pequeños empresarios sin tener un aire solemne, técnico o aburrido. Queda por saber si la gente puede convertir a un asesor conocido en un representante de un grupo social. No siempre se pasa fácilmente de una a otra posición.

En la diplomacia también hay golpes bajos y Javier Pérez de Cuéllar ha reaccionado con celeridad cuando han querido propinárselos. Los medios de comunicación fieles al gobierno hicieron correr rumores sobre el retiro de su candidatura. Pérez de Cuéllar realizó un desmentido convincente y de paso

señaló que no va a refrendar con su presencia un fraude electoral, probable en un país en que el ejército retiene libretas electorales, controla las zonas de emergencia, se lleva un acta de votación de cada mesa y proclama abiertamente su adhesión a Fujimori.

## **L**a irrupción de Toledo

Alejandro Toledo ha comenzado a despuntar en las encuestas. Su mensaje es impreciso (pero ¿hay algo más vago que centrar una campaña no en ideas sino en la consigna "Honradez, tecnología y trabajo" con la que Fujimori ganó las elecciones de 1990?). Sin embargo, Toledo toca puntos claves: el apoyo al agro y la pequeña y mediana empresa para generar nuevos empleos y la educación como sustento de un proyecto a largo plazo. No puede dudarse de una sacrificada trayectoria para llegar a la posición que ocupa, al margen de si ha enseñado o no en Harvard o Stanford, hecho que finalmente no importa más que para el corrillo de sus colegas o para las inquietudes de un periodista acucioso. Lo cierto es que se expresa con claridad (aunque para algunos nos suene afectado y pomposo) y que se ubica con un mensaje parecido al de Javier Pérez de Cuéllar, al margen de

precisiones técnicas que el electorado no toma en cuenta.

Toledo suelta con naturalidad la idea de continuidad y cambio y el lanzamiento de su candidatura parece el compromiso de un técnico eficaz que no vaciló cuando el país lo necesitaba y no el resultado de farragosas discusiones como en el caso del ex-secretario general de las Naciones Unidas. Es cierto que con un chullo Fujimori resulta pintoresco, Pérez de Cuéllar impostado y Toledo uno más entre todos. También es cierto que en una sociedad que cambia y con la creciente difusión de ideas de igualdad social, importa poseer rasgos andinos. Pero lo decisivo es que Toledo gana con las vacilaciones de Pérez de Cuéllar y los peligros que advierten algunos votantes en el continuismo de Fujimori, por lo que estarían dispuestos a tomar una opción distinta que no lleve al país a una situación incontrolable. Este candidato tiene mucho por hacer, algunas oportunidades y el riesgo de trastabillar. Fujimori quiere dejarlo en el punto justo en que no le reste demasiados puntos a su candidatura y desgaste a Pérez de Cuéllar. Por ahora los acontecimientos van transcurriendo por este carril. Si quiere ir más lejos le llegará la andanada de golpes por parte del gobierno.

## **L**a debilidad de los partidos

Los partidos políticos no pue-

den evitar la sensación de que van a dar pasos en falso, cualquiera sea el camino que decidan tomar finalmente. Si no se presentan en las elecciones muchos de ellos corren el riesgo de desaparecer. Sin embargo, en caso de que se presenten están expuestos a obtener una ínfima cantidad de votos, lo que demostraría la profundidad de la crisis de las representaciones partidarias. El Partido Popular Cristiano, el APRA, Acción Popular e Izquierda Unida han decidido presentar candidatos que surgieron de elecciones internas con votación secreta dando señales de cambio que pueden interpretarse también como una actitud defensiva ante el peso de las críticas de la ciudadanía y del gobierno. La aceptación de la gestión presidencial que registran las encuestas de opinión pública los obliga a asumir una posición que intenta ser pragmática, lo que hace que sus ofertas electorales sean tan difusas como la de los movimientos independientes. Aprender de la experiencia no quiere decir diluir sus proyectos hasta el punto que nadie los conozca o identifique aunque los partidos no parecen tener la lucidez necesaria para superar este malentendido.

## **U**n peligro latente

En el Perú se está iniciando un amplio debate. Sin embargo, no existen garantías de que éste continúe en condiciones de

# UN PERIODO PRE-ELECTORAL

equidad y transparencia. El pacto entre el gobierno y los mandos superiores de las Fuerzas Armadas tiene como uno de sus objetivos la reelección presidencial para mantener las personas y la estructura de poder existente. Si los resultados comienzan a serle adversos a Fujimori, existe una altísima probabilidad de que se ejerzan presiones sobre los medios de comunicación para determinar el estilo de la campaña de acuerdo a los designios del gobierno. Ella consistiría en la calculada acumulación de transgresiones a las reglas de juego sin dar la impresión que se está provocando una ruptura definitiva con ellas. Con esta estrategia puede sortearse la vigilancia de la comunidad internacional. En este probable escenario le toca a las organizaciones políticas y a la sociedad civil afrontar tareas que quizás no están a la medida de sus fuerzas. □

**L**a evolución económica entre agosto y octubre muestra el asentamiento de dos resultados favorables de la política económica: el aumento de la producción y la disminución en la inflación.

Pese a ello, en este periodo se desarrollaron varios conflictos laborales y se dejaron sentir críticas desde el sector empresarial. Por primera vez desde que se inició la privatización de empresas públicas, las organizaciones empresariales expresaron cuestionamientos a este proceso, pidiendo apoyo financiero para reforzar su participación en la compra de empresas grandes. El presidente Fujimori respondió de varias maneras a estas posiciones, recurriendo incluso a la conformación de su plancha electoral para reforzar flancos débiles. La agitación laboral y los planteamientos empresariales se encuadran dentro de lo esperable en un periodo pre-electoral. El presidente Fujimori, por su lado, probablemente suspenda cualquier medida que pueda restarle votos hasta después de las elecciones; esto debería incluir la venta de Pescaperú y Petroperú.

## **C**ontinúa la recuperación económica

Las cifras sobre la evolución de la producción dadas a conocer

entre agosto y octubre han confirmado que está teniendo lugar una reactivación importante. El crecimiento del PBI en el periodo enero-agosto fue de 12% y, dejando margen a una posible desaceleración en ciertos sectores (como el agropecuario), es posible que para el conjunto del año 1994 se alcance un crecimiento de la producción de 10% con respecto al año anterior, con lo cual la economía peruana tendría el mayor crecimiento relativo de toda América Latina.

En *Argumentos* 20 se mostró que el crecimiento observado hasta el momento no se daba solamente en los sectores que se explican fundamentalmente por la oferta (como la minería o la fabricación de harina de pescado) sino también en aquellos que dependen de la demanda, cuyo aumento por lo tanto refleja el grado en que la recuperación se está propagando a través de la economía. Pero el crecimiento se inició en los sectores construcción y fabricación de harina de pescado, que son todavía los de mayor dinamismo (según el INEI, en julio la tasa de crecimiento de construcción era más de 28% y la de pesca 24%). También ha aumentado de manera importante el sector agropecuario (17%).

En el caso del sector construcción, el factor fundamental ha sido la inversión pública. En ella destacan el acelerado ritmo del programa de construcción de escuelas del Instituto Nacional de Infraestructura Educati-

va y de Salud, creado por el presente gobierno, así como las obras de infraestructura de agua y desagüe y el plan de rehabilitación de carreteras. En el caso de pesca y agricultura, el crecimiento es mayormente resultado de condiciones naturales favorables (mayor disponibilidad del recurso y abundancia de agua, respectivamente).

Por estas razones, se puede sostener que el crecimiento ha sido iniciado por la inversión pública y por sectores que responden a un conjunto de condiciones naturales propicias. Los efectos de eslabonamiento de estos sectores habrían estimulado el crecimiento de las ramas productoras de insumos; además, se habría verificado también un incremento en el empleo ligado a la inversión pública en construcción. De manera que, más que como reacción del sector productivo ante las reformas estructurales y el nuevo ambiente macroeconómico, la reactivación se inicia de manera bastante tradicional, en base al gasto estatal en construcción y a factores naturales favorables.

Esto no quiere decir que el crecimiento en los demás sectores sea sólo resultado de la reactivación iniciada por factores exógenos. Varios indicadores sugieren que existe en marcha un proceso de ajuste de las empresas a las reformas y una respuesta a la mayor estabilidad económica. Esto se refleja en las tasas de crecimiento de la mine-

ría y de la manufactura (el PBI industrial aumentó más de 12% en el primer semestre), así como en sectores como el turismo y otros servicios.

La evolución de la inflación es otro campo en el cual, en los últimos meses, se reafirma una tendencia a la disminución; de acuerdo a cifras oficiales, el índice de precios al consumidor aumentó 1.5% en agosto, 0.5% en setiembre y 0.3% en octubre. Con ello, se registran los valores más bajos en 20 años y se estima que la tasa anual para 1994 debe estar muy cercana a la meta acordada con el FMI (el BCR estima que será de 18%). Las autoridades han anunciado que la tasa de aumento de precios en el próximo año será 9%. Debe notarse que la reducción en el ritmo de aumento de los precios tiene lugar al mismo tiempo que la producción aumenta fuertemente. En parte, la menor inflación se debe a reducciones estacionales en el precio de los alimentos (papa, arroz, carne de pollo), pero encuestas a empresarios sugieren la importancia de la ausencia de expectativas inflacionarias.

## **P**ero hay protestas de los trabajadores

Un escenario de aumento de la producción y disminución del aumento de precios haría esperar, en cualquier economía del mundo, reducción en los conflictos que se suscitan en el es-

cenario laboral. Sin embargo, en octubre se llevaron a cabo diversas movilizaciones de trabajadores de distintos gremios y sectores, que fueron disueltas por las fuerzas del orden utilizando métodos represivos contundentes.

Un sector de los manifestantes pertenece a la burocracia municipal metropolitana, impaga por la creciente falencia del Concejo Provincial de Lima, buena parte de cuyos recursos desaparecieron con la implementación por el poder ejecutivo de una disposición que modifica la distribución entre municipalidades de la parte del IGV que les corresponde. El alcalde Belmont, que también es candidato a la presidencia del país, acusa al poder ejecutivo de buscar objetivos políticos con la redistribución de rentas, mientras que la respuesta del ejecutivo es que la crisis financiera municipal en realidad se debe a la ineficiencia con que los gobiernos locales, especialmente el de Lima, manejan sus recursos y rentas.

Pero la mayor parte de los huelguistas provenían de la burocracia del gobierno central, junto con parte de los empleados de las empresas públicas por privatizar. En el primer caso, el conflicto provino de los sectores salud y educación. En el sector educación, se trató de los profesores universitarios, que contra los pronósticos es uno de los sectores laborales más olvidados en lo que va del gobierno del ingeniero Fujimori. La razón fundamental de los reclamos es el bajísimo nivel de

las remuneraciones. Los trabajadores de empresas públicas intentaron protestas contra la política privatizadora, en especial en los casos de Pescaperú y Petroperú.

## **T**ambién de los empresarios

Esta vez los trabajadores no estuvieron solos en sus protestas. Desde distintos gremios, los sectores empresariales volvieron a expresar cuestionamientos anteriores (retraso cambiario, impuestos antitécnicos, *draw back*, política arancelaria), y también plantearon, por primera vez, un tratamiento preferencial para su participación en el proceso de compra de empresas estatales. Fue el presidente de la CONFIEP, prominente empresario que anteriormente tuvo a su cargo FONCODES, quien pidió a las autoridades la postergación del cronograma de privatización hasta que se haga efectivo el Programa de Participación Empresarial, por el cual los empresarios peruanos podrán obtener financiamiento para estar en condiciones de competir con empresas extranjeras en la compra de las empresas estatales de mayor tamaño.

La propuesta tuvo algún debate público mas no fue recogida por el gobierno. Pero no debería desestimarse como representativa de la opinión de la mayoría del empresariado peruano. En realidad parece que el tema surge a propósito de la

privatización de Pescaperú y Petroperú, que ha merecido diversos comentarios de especialistas y empresarios. Encuestas de opinión pública en Lima Metropolitana señalan que un sector importante de la población está en contra de la privatización de Petroperú, mientras un diario de circulación nacional publicó en primera plana que hay una firma chilena interesada en esta empresa pública. Con esto, por primera vez la privatización encuentra críticos e incluso opositores desde el interior de sectores que hasta el momento han prestado su apoyo a la política de reformas liberalizantes de la administración Fujimori. La discusión tuvo lugar luego de que el candidato presidencial Pérez de Cuéllar levantara el tema de la privatización en general y de Petroperú en particular.

## **Q**ue el presidente maneja con habilidad

La primera reacción del presidente Fujimori ante estas dificultades en dos frentes importantes ha sido conceder parte de los reclamos planteados. En el frente laboral, se decretó un aumento de hasta 70% en las remuneraciones de los profesores universitarios, que se suma a los aumentos ya hechos a otros sectores de empleados públicos, incluyendo la elevación del salario mínimo a 300 soles mensuales y los importan-

tes aumentos a los pensionistas estatales. En cuanto a los reclamos empresariales, una parte de ellos se resolvió con la adopción de medidas que mejoran el sistema de devolución de impuestos a los exportadores y el régimen de admisión temporal (medidas que fueron reconocidas como positivas pero insuficientes por la Asociación de Exportadores).

Fujimori, dando una nueva muestra de su habilidad política, sorprendió a tirios y troyanos al anunciar los nombres de los integrantes de su plancha presidencial: el presidente de la Sociedad Nacional de Industrias y el rector de la Universidad Nacional de Cajamarca. En ambos casos, se trata de distinguidos representantes de la capa social de "self-made men", hombres con los que, como en el caso del propio mandatario, la mayoría de electores del Perú no tendrá problema en identificarse. Pero, a la vez, el industrial Ricardo Márquez había expresado públicamente su desacuerdo con aspectos de la política económica, mientras que el profesor Paredes Canto encarna al hombre de universidad, por añadidura de provincias, que podría estar sintiendo ahora que el proceso que ha iniciado el presidente Fujimori puede beneficiar a muchos pero a él no. Al decidir esta composición de su plancha electoral, el presidente Fujimori no solamente incorpora dos buenos candidatos, sino que ade-

# APUNTES PARA ENTENDER PARTIDOS POLÍTICOS EN

más indica una voluntad de reforzar dos flancos débiles en su política global: el apoyo a los empresarios industriales y el interés por las provincias y la educación estatal.

## **L**a influencia de las elecciones

Tanto la agitación laboral como los pronunciamientos empresariales deberían ser entendidos en el contexto del periodo pre-electoral que se vive en el país. El presidente Fujimori así parece haberlo entendido y, dándole un tiempo en su intensa campaña electoral y confiado en la relativa bonanza de las arcas fiscales, autorizó aumentos de haberes y ciertas medidas reclamadas por los empresarios. Con ello y con la conformación de su plancha electoral parece haber controlado lo que eran, en todo caso, sólo tibias protestas. De todos modos, lo más probable es que toda decisión importante que pueda restarle votos sea detenida hasta después de las elecciones, lo cual ciertamente no incluye anuncios de programas sociales, concertación de nuevos créditos con organismos multilaterales y todo aquello que refuerce la imagen de éxito de su política económica. □

**U**ltimamente, se habla mucho de la crisis de los partidos políticos en América Latina (y en todo el mundo): ¿cuáles son sus principales manifestaciones?

**Martín  
Tanaka\***

¿Qué tipo de crisis es ésta? ¿A qué factores responde? ¿Cuáles serían sus alcances?

La idea que planteamos brevemente aquí es que la crisis de los partidos políticos responde en lo fundamental a la crisis del modelo de centralidad estatal del cual formaron parte, y que imperó en diversos grados y formas en el conjunto de los países occidentales en las últimas décadas. En los países desarrollados este modelo asumió la forma de *welfare state*, y en los latinoamericanos de "estados de compromiso", siguiendo la fórmula de Francisco Welfort.

En efecto, los partidos políticos se desarrollaron históricamente cumpliendo una función de representación e intermediación de un conjunto de intereses sociales medianamente delineados ante el Estado; esquema válido en un contexto económico expansivo y monitoreado por éste, y donde además las identidades e intereses sociales se podían de una manera relativamente fácil "traducir" en demandas políticas.

Con la crisis del modelo de centralidad estatal y la expansión del mercado (es decir, de los intereses privados) como mecanismo regulador de la reproducción social, de un lado,

se merman las capacidades distributivas, y las posibilidades de los partidos de cumplir eficazmente sus funciones tradicionales. De otro lado, la creciente complejización de las sociedades, tanto en los países desarrollados como (aunque en menor medida) en nuestros países, aunada al debilitamiento de las identidades sociales por efectos de la crisis, dificulta el paso de los intereses sociales al ámbito político. La crisis además conduce al desarrollo de mecanismos tendientes a reducir los ámbitos y los protagonistas de la deliberación política, en nombre de la gobernabilidad de las sociedades.

Así, los partidos, cuyo sentido está precisamente en la intermediación de intereses y en la deliberación política, pierden colocación; los cambios referidos suelen restringir la representación en nombre de la eficacia (negociada en las alturas por los actores relevantes), y sustituir la deliberación por la decisión tecnocrática. El resultado es conocido: crisis de legitimidad, separación entre partidos y sociedad, autonomización extrema de lo político, "desafección política", etc.

En medio de la universalidad de la crisis de los partidos, aquí queremos examinarla en los países latinoamericanos. ¿Dónde podríamos encontrar la especificidad de la región en este cuadro? Creemos que mientras en los países desarrollados la crisis tiene que ver más con procesos tales como la extensión de una racionalidad burocrática-estatal, y con la cre-

# LA CRISIS DE LOS AMÉRICA LATINA

ciente "complejización" de las formas sociales y los procesos decisivos, en nuestros países ella está asociada a la dificultad de los partidos para dar solución o salida institucional a las demandas de los diversos sectores sociales, en el contexto de una tradicional y agravada debilidad de estos mismos sectores. En este sentido, en el primer caso lo central sería una crisis de racionalidad, y en el segundo, de legitimidad. Naturalmente ambos elementos se mezclan, pero nos referimos a diferencias de énfasis. De otro lado, hay importantes diferencias de grado: la crisis de los partidos en las sociedades desarrolladas no ha colapsado a los diversos sistemas políticos ni mucho menos, logrando los retos existentes ser "asimilados" por el sistema político (quizá con las recientes excepciones de los casos italiano o japonés).

A partir de este cuadro general, quisiéramos analizar las diferencias observables en nuestros países, estableciendo algunos matices e intentando detectar las variables que inciden sobre ellas, pese a la variabilidad de las situaciones existentes. En este sentido, encontramos diversas situaciones, que podríamos agrupar según su "grado" de crisis: un conjunto de países muestra una crisis aguda, tanto de los partidos como de su sistema de partidos (I). Ahora bien, dentro de este grupo, cabe distinguir dos situaciones: en la primera (IA), tenemos el práctico colapso del sistema de partidos y la emer-

gencia generalizada de liderazgos extra-sistémicos (Perú), o la existencia precaria de un sistema muy fragmentado e inestable (Ecuador). En la segunda (IB), tenemos un cuadro de crisis política, signado por un funcionamiento plebiscitario, pérdida de perfiles programáticos de los partidos, pero donde pese a todo se mantiene en lo básico la estructura del sistema de partidos histórico, con relativa capacidad de intermediación ante la sociedad (serían los casos de Argentina, Bolivia, y quizá también de Brasil).

Un segundo grupo de países muestra una crisis relativamente "atenuada" de sus partidos y sistema de partidos (II), donde los aspectos problemáticos están asociados a las dificultades de los sistemas de partidos históricos para representar nuevos sujetos e intereses, y la emergencia de nuevas fuerzas. Dentro de este conjunto, cabe también distinguir dos situaciones: en la primera (IIA), tenemos un cuadro más acentuado de crisis, donde el sistema histórico parece estar llegando a su fin, pero a diferencia del cuadro IB, los partidos mantienen mínimamente sus perfiles (serían los casos de Venezuela y, con los matices que marca su largo pasado dictatorial, Paraguay); en la segunda (IIB), tenemos sistemas políticos más "permeables" a las novedades y relativamente fuertes (Chile, Colombia). Aquí países "intermedios" serían Uruguay, cuyo panorama se redefinirá en los próximos meses con las elecciones presidenciales y México, cuya crisis

política todavía no adquiere contornos claros, y donde se mezclan la fortaleza política del PRI con su descomposición interna.

¿Qué claves analíticas podrían ayudarnos a comprender esta diversidad de situaciones? En primer lugar, podemos notar que ambos grupos de países se distinguen por sus trayectorias históricas. Los del grupo I vienen de sistemas de partidos inestables y precarios, mientras que los del grupo II vienen de sistemas relativamente más consolidados, lo que obviamente no significa que no hayan sufrido interrupciones. Esto muestra que la tradición de partidos y sistemas de partidos fuertes, con partidos más enraizados en las sociedades, con un conjunto de relaciones ordenadas e institucionalizadas al interior de una clase política, con todo el "aprendizaje" social y las conductas implicadas, constituyen un patrimonio importante en los procesos de consolidación democrática.

¿La no procedencia de tradiciones democráticas es un problema insalvable para los países del grupo I? Claro que no: países como Colombia y Venezuela, por medio de su experiencia de pactos en la década de los 50 enseñan que es posible fundar experiencias estables allí donde antes hubo violencia y autoritarismo. Pero además de estos casos excepcionales, todos los países que pasaron por transiciones demo-

\*FLACSO, México.

## UNA ELECCIÓN

críticas entre fines de los 70 y los 80 han vivido diversos grados de entendimiento dentro de las élites políticas, que posibilitaron la transición; se trata de una experiencia importante a partir de la cual puede construirse consensos mayores. Lo importante es que los pactos y concertaciones eviten al máximo las exclusiones (políticas y sociales), que abrieron campo a la violencia en los países mencionados.

Una segunda gran conclusión que podemos sacar resulta de la confrontación de los dos subgrupos de países. Lo que parece explicar sus diferencias sería, en ambos casos, la capacidad de los sistemas de partidos para adaptarse y dar salidas mínimamente viables a las situaciones de crisis vinculadas al derrumbe del modelo de centralidad estatal y sus relaciones y dinámicas políticas ya descritas. Así, dentro del primer grupo, la diferencia entre el colapso del sistema de partidos en el Perú frente a su permanencia en Argentina o Bolivia parece explicarse por el "éxito" relativo en contener los descalabros hiperinflacionarios tanto de los gobiernos de Menem como del MNR-MIR, respectivamente. En el segundo grupo de países, Chile o Colombia expresan claramente la relación entre estabilidad política y perspectivas de crecimiento y distribución creíbles a mediano plazo; la fórmula es la eficacia. Por contrapartida, en Venezuela o Paraguay, la crisis de los sistemas

de partidos está claramente asociada a las dificultades en estabilizar la economía y encontrar el rumbo del desarrollo, por lo que se buscan alternativas a los bipartidismos tradicionales.

Quedan muchas preguntas pendientes de respuesta en este somero análisis, imposibles de responder por el momento. En todo caso, parece quedar claro que el derrotero político de nuestros países se encuentra cada vez más estrechamente entrelazado con el desenvolvimiento de la economía, cosa nada rara dada la extrema situación de crisis y el contexto "transicional" que vivimos. Esta parece ser una de las lecciones del reciente triunfo de Cardoso en Brasil, y una de las razones por las cuales hay que seguir de cerca ese proceso. En la lógica del ajuste y la estabilización parece estar la principal fuente de legitimidad de los sistemas políticos en la actual coyuntura, al menos en el corto plazo. Pero ¿qué pasará más adelante cuando aparezcan demandas más sustantivas y la llamada "fatiga del ajuste"? ¿Se podrá lograr un equilibrio entre la lógica de la estabilización de la economía y la de la legitimación de la política? □

**H**asta hace pocos meses, Brasil era el único país de América Latina que mantenía tasas mensuales de inflación de dos dígitos. Durante

**Lucía  
Romero**

1993 los precios registraron la mayor alza de toda su his-

toria, mientras que el producto bruto interno creció en un 5%, después de tres años sucesivos de recesión que hicieron caer el PBI per cápita en casi 10 puntos porcentuales.

Brasil es un país con grandes contrastes: tiene un sector moderno capaz de competir internacionalmente y que convive al lado de una gran "mancha social de pobreza". Casualmente, es uno de los países con mayor concentración del ingreso en América Latina. La información disponible a partir del último censo demográfico, muestra que en 1991 el quintil de la población de mayores ingresos se apropiaba del 60% de la renta mientras que el quintil más pobre recibía sólo el 2.3% de la misma. Con respecto a la pobreza, un estudio reciente muestra que el 40% de la población (alrededor de 50 millones de personas) no puede adquirir la cantidad de alimentos necesaria para evitar la desnutrición.

**L**a inflación:  
una vieja  
historia

Desde hace veinte años Brasil viene experimentando elevadas y crecientes tasas de inflación (con breves periodos de reduc-

# SIN INFLACIÓN EN BRASIL

ción inflacionaria seguidos de importantes rebrotes), a pesar de que se sucedieran varios intentos de estabilización. En los últimos seis años la tasa de inflación anual fue superior a 1000% alcanzando en 1993 un nivel de 2700%.

Tantos años de convivencia con elevadas tasas de inflación lleva a que los agentes busquen proteger sus ingresos reales de la inflación. Los mecanismos tradicionales de protección son: el acortamiento del periodo de duración de los contratos junto a la utilización de índices de inflación para el reajuste automático de los mismos y la fijación de los contratos en moneda extranjera. El primero produce una inercia inflacionaria, que hace que la inflación sea alta hoy simplemente porque fue alta ayer; el segundo, en cambio, provoca la dolarización del sistema de precios y salarios.

La historia del fin de las hiperinflaciones ha mostrado que esto se hace posible sólo cuando la inercia desaparece. Y esta inercia se extingue cuando todos los precios están coordinados y todos los contratos son establecidos en una nueva moneda. Comúnmente el mercado asigna esta función al dólar y la estabilización se logra finalmente cuando se fija el tipo de cambio. Esta fue la esencia del Plan de Convertibilidad (más conocido como Plan Cavallo) implementado en Argentina en abril de 1991, que ha bajado la inflación anual de 5000% a sólo un dígito.

Sin embargo, a diferencia de otras economías latinoamericanas que experimentaron episodios de inflaciones muy eleva-

das –como Perú, Argentina y Bolivia– el proceso hiperinflacionario brasileño no provocó una dolarización importante del sistema de precios y salarios ni de la riqueza financiera. Prácticamente todos los contratos (precios, salarios, depósitos y préstamos) en el Brasil estaban indexados a la inflación pasada, generando así una inercia inflacionaria en la economía.

La reforma monetaria es pues el modo de liquidar la inercia, y esta es la esencia del Plan Real, recientemente implementado en el Brasil. La idea de llevar a cabo una reforma monetaria que rompa la inercia no es nueva, tampoco lo es para los macroeconomistas brasileños, quienes desde antes de lanzar el Plan Cruzado en 1986 discutían largamente diferentes alternativas de estabilización. Pero, finalmente, optaron erróneamente por los congelamientos de precios y salarios.

En la segunda mitad de los años ochenta hubo varios intentos de estabilización en base al control de precios y salarios. El primero de ellos fue el Plan Cruzado llevado a cabo en 1986. Los resultados iniciales fueron buenos: una inflación inferior a 1 % mensual y gran expansión. Sin embargo, la crisis cambiaria y el desabastecimiento de los mercados no demoraron en hacerse sentir, forzando al descongelamiento abrupto de los precios. Otros intentos de congelamiento se dieron en 1987 (Plan Bresser), en 1989 (Plan Verano) y en 1991 (Plan Collor II); todos ellos tuvieron efectos sólo en el muy corto plazo. Tampoco la estrategia de confiscación de la riqueza

financiera al inicio del gobierno de Collor dio buenos resultados.

Estos planes así como sus similares en Perú (con Alan García) y Argentina (con el Plan Austral) fracasaron porque la presión excesiva de demanda acabó comprometiendo el saldo comercial de la balanza de pagos y las reservas del país. Para algunos economistas, el congelamiento no funcionaría en países con economías abiertas e indexadas; es decir, la estrategia estaba errada. Otros, sin embargo, consideran que el contexto internacional es fundamental, y que si estos planes heterodoxos se hubiesen llevado a cabo con el abundante flujo de capitales del exterior, que se viene registrando en los años noventa, los resultados hubieran sido distintos.

## **E** l programa de estabilización

El Plan Real, anunciado en diciembre de 1993, entró en su etapa decisiva en julio de este año, con la sustitución del patrón monetario. Su diseño es muy distinto a todos los anteriores. En vez de utilizar una estrategia de *shock*, procuró ser lo más transparente posible, involucrando una larga fase de negociaciones no sólo con el parlamento sino también con los gremios sindicales y empresariales. En cuanto al eje de la estabilización, la pieza clave no fue ni el ancla cambiaria (a la

### Intención de voto y tasa de Inflación

	dic 93	mar 94	jun 94	jul 94	ago 94	set 94
Intención de voto:						
Lula	32	30	41	38	27	21
Cardoso	10	11	19	21	38	45
Inflación mensual	38.5	41.9	46.6	5.5	3.3	1.5

Fuente: Intención de voto: periodo diciembre 1993 a julio 1994 "Folha de São Paulo" en **Situación latinoamericana**, Año 4, Nos. 20 y 21, CEDEAL, España. Agosto y setiembre 1994 en base a IBOPE en **Gestión** de 18/8/94 y 24/9/94 respectivamente.

Inflación: periodo diciembre 1993 a junio 1994 inflación en cruzeiros IPC-FIPE obtenido de **Boletim de Conjuntura** Vol. 14, No 2, Universidad Federal do Rio de Janeiro. Brasil. De julio a setiembre de 1994 inflación en reales, **Gestión** del 20/9/94.

argentina) ni el ancla monetaria (a la peruana), sino la desindexación de los precios básicos de la economía.

La primera etapa del plan comprendió un ajuste fiscal de magnitud importante, cuyo objetivo era eliminar el déficit operativo del sector público para 1994. Como se sabe la hiperinflación, al reducir la recaudación tributaria en términos reales, amplía el déficit fiscal.

La segunda etapa del plan fue fundamental, pues en ella se inició el proceso de desindexación de los precios. Se creó la URV (Unidad Real de Valor), un índice cuyo valor en cruzeiros reales era establecido diariamente por el gobierno, y no estaba asociado a la inflación pasada sino a la corriente. De inmediato, los salarios fueron convertidos a URV, los precios públicos fueron congelados y el tipo de cambio, inicialmente establecido en una URV por un dólar, se mantuvo constante.

La transformación de los demás precios y contratos de cruzeiros reales a URV se daría de forma natural. Hay que anotar, sin embargo, que las empresas industriales que operan en mercados oligopólicos anticiparon los reajustes de precios, lo que hizo que desde el anuncio del programa la inflación se acelerase ligeramente.

Una vez que el terreno estaba preparado, con prácticamente todos los precios fijados en URV, se entró a la última fase de la estabilización con la creación

de la nueva moneda, el Real, equivalente a una URV.

A pesar que todo apuntaba a que el plan tendría características semejantes al Plan Cavallo, el gobierno no estableció un ancla cambiaria, ni reglas de libre convertibilidad, ni permitió que los bancos recibiesen depósitos en moneda distinta del real, como en Argentina. Adoptó un sistema de "media banda", mediante el cual, el banco central anuncia que está dispuesto a vender divisas a la paridad de un real por un dólar, pero se reserva el derecho de fijar otra paridad para la compra de moneda extranjera.

El fabuloso nivel de reservas internacionales que poseía el banco central antes de la implementación del plan (40 mil millones de dólares), permitió que el tipo de cambio cayese 10% sólo en la primera semana de creada la nueva moneda.

Tampoco se estableció un ancla monetaria. A pesar de que se fijaron límites cuantitativos trimestrales de expansión monetaria, con un margen de flexibilidad de 20%, los techos fueron tan altos que en la práctica la política monetaria sería conducida a discreción del banco central.

## Ciclo económico y ciclo político

Los resultados positivos del plan de estabilización determinaron que la población comenzase a apoyar la gestión del presidente Itamar Franco. Según la

encuesta realizada por Datafolha, el índice de desaprobación a la gestión del presidente brasileño se redujo de un 41% antes de la aplicación del plan de estabilización (en noviembre de 1993) a 13% un mes después de que el plan entrara en su fase definitiva (*Gestión* 15/8/94).

Esta asociación positiva entre la estabilización de los precios y la popularidad de los gobernantes se ha observado también en otros países que han pasado de elevadas tasas de inflación a inflaciones bajas como Perú y Argentina.

Pero la estabilización no sólo aumentó la popularidad del presidente en ejercicio sino que modificó el rumbo de las elecciones presidenciales. A sólo tres meses de las elecciones, cuando el candidato Lula da Silva del Partido de los Trabajadores (PT) lideraba todas las encuestas de opinión y se presentaba como el ganador de una segunda vuelta electoral, los resultados de las encuestas de intención de voto cambiaron sustantivamente y finalmente dieron el triunfo en primera vuelta al responsable del plan de estabilización, Fernando Henrique Cardoso.

El triunfo de Fernando Henrique Cardoso del Partido Social Demócrata (PSDB) a la presidencia del Brasil está sin duda asociado a la drástica reducción de la tasa de inflación que se consiguiera con la implementación del plan de estabilización que el mismo lanzara desde su cargo de ministro de hacienda.

La inflación es desde todo punto de vista un mal. Aun cuando los mecanismos de pro-

## ¿CONTRIBUYE LA PRIVATIZACION AL DESARROLLO DEL PERU?

tección frente a la inflación ayudan a evitar grandes pérdidas de ingresos, la subida desincronizada de los precios y con velocidades variables, hace que no todas las personas sufran la misma inflación. Así, quien gasta más en bienes cuyos precios están aumentando más rápido pierde más que los otros. Tampoco todos los agentes tienen la capacidad de trasladar a otros la pérdida de sus ingresos (o el aumento de sus gastos).

El apoyo de los empresarios a la candidatura de Cardoso contribuyó a mantener la estabilidad de los precios. Un mes antes de las elecciones los principales gremios empresariales acordaron no subir los precios hasta fin de año. Este acuerdo fue respaldado por los empresarios que controlan el 70% del PBI brasileño (*Gestión* 10/9/94).

Los empresarios tenían mucho temor de que el representante del PT pudiera llegar al poder. Antes de la segunda vuelta de las elecciones de 1990 que terminó con el triunfo de Collor frente al candidato del PT, un importante empresario brasileño resumió ese temor con una frase: "si Lula gana las elecciones nos iremos del país". Además, veían con agrado que el vicepresidente en la plancha de Cardoso perteneciera al Partido Frente Liberal (PFL).

Finalmente, conviene recordar que las elecciones estuvieron marcadas por un hecho sin precedentes en el Brasil: un Congreso muy debilitado como consecuencia de las denuncias de corrupción que implicaron a un gran número de parlamentarios. □

**E**  
**Efraín**  
**Gonzales**  
**de Olarte**

En un programa radial se le preguntó al ministro Hokama (presidente de la Comisión de Privatización creada por el gobierno) por qué el precio del gas doméstico se había triplicado pasando de 6 a 18 soles luego de la privatización de la ex-empresa estatal Sol Gas. Su débil respuesta fue que ello se debía a que dicha empresa hoy se encarga del mantenimiento de los balones de gas y sus válvulas, por lo que sus costos son más elevados. Rara estructura de costos. Sin embargo, esta respuesta es bastante significativa, pues revela cómo y para qué se está dando la privatización.

Por un lado, existe el deseo de privatizar todas las empresas, sin prever lo que pueda suceder después con su producción y precios, y sus efectos sobre el bienestar colectivo, es decir, lo importante es el medio y no el fin. Por otro lado hay la tendencia a convertir monopolios estatales en monopolios privados, por la falta de una estrategia de fortalecimiento del Estado. Por último, no existen criterios económicos y de desarrollo, basados en el interés nacional, que indiquen que la privatización sea un medio para el crecimiento con equidad.

**P** rivatización como medio y no como fin

Todas las reformas institucionales, entre ellas la privatización, deberían servir para generar condiciones para mejorar la eficiencia económica y para reducir las desigualdades distributivas. En este punto hay consenso entre casi todos los economistas y políticos. Pero donde no hay consenso, aún siendo la esencia del problema, es qué combinación de empresas públicas y privadas cumpliría mejor los objetivos de la reforma.

Por un lado, el gobierno con el apoyo explícito de los organismos de Washington planea privatizar todas las empresas, sin ningún otro criterio que la afamada y no siempre comprobada eficiencia del sector privado. O sea, el medio como fin. Obviamente, un proceso exitoso de privatización para el desarrollo basado en este criterio será un resultado puramente atribuible al azar.

Por otro lado, existe la opción de privatizar todas aquellas empresas públicas cuya performance exitosa en manos del sector privado está asegurada, o de aquellas que, bajo una inteligente regulación estatal, cumpla con los objetivos de crecimiento con equidad. Pero al mismo tiempo, que el Estado peruano mantenga bajo su gestión aquellas empresas cuya escala, grado de monopolio o capacidad redistributiva hacen

que su gestión pública tenga mejores resultados en el conjunto de la economía y de la sociedad.

## **N**ecesidad de criterios para privatizar

Hace ya un tiempo un alto ejecutivo de la COPRI manifestó que discutir sobre los criterios de la privatización era hacer filosofía. Lo curioso es que dicho funcionario es militante inconsciente de la filosofía neo-liberal difundida por el recientemente desaparecido filósofo Karl Popper, que ha inspirado la moderna ideología privatista e individualista dominante a nivel mundial.

Los criterios para privatizar deben estar guiados no por ideologías sino por los problemas materiales que se debe resolver. La privatización debe contribuir a aliviar la pobreza, impulsar el crecimiento, generar mayor empleo y mayores ingresos.

Bajo esta perspectiva, los principales criterios que debería guiar la continuación del programa de privatización son los siguientes: 1. Privatizar aquellas empresas cuya escala no afecta los equilibrios macroeconómicos y la desigualdad de ingresos, vale decir todas las empresas pequeñas. En cambio hacerlo con muchas precau-

nes o no hacerlo con las grandes empresas, como PetroPerú, ElectroPerú, Electro-regionales y las empresas de agua y alcantarillado, que afectarían el equilibrio externo, el fiscal y el ahorro-inversión, además de la distribución de ingresos. En nuestro criterio éstas deberían continuar bajo una auténtica gestión empresarial del Estado, puesto que sus ganancias deberían favorecer a la mayoría de consumidores y no a algún puñado de empresarios y sobre todo que los equilibrios macroeconómicos no dependan de decisiones de un pequeño grupo de empresas grandes. 2. Privatizar aquellas empresas que producen bajas externalidades, cuya existencia no afectan a las otras empresas y al público. En cambio privatizar con regulación o no privatizar aquellas empresas que sí generan externalidades, por ejemplo Petro Perú. 3. Privatizar empresas competitivas (por ejemplo AeroPerú), pero tener cuidado con empresas que tienen un monopolio natural o creado, en este segundo caso se requiere de una buena regulación, como sería el caso de la privatización de la Compañía de Teléfonos que vino precedida de la creación de un organismo regulador (OSIPTEL), faltando aún un mejor sistema de tributación directa para que el estado se beneficie tributariamente con la privatización. En el Perú algunos monopolios existen por el modesto tamaño del mercado doméstico, por el uso de tecnologías indivisibles o por que ciertas empresas producen bie-

nes "no transables" es decir no exportables ni importables, para los que será difícil tener competencia internacional, por ejemplo, las empresas de agua y alcantarillado, de electricidad, lo que justifica la regulación o la intervención del estado. 4. La privatización debe distinguir entre aquellas empresas a través de las cuales se puede redistribuir recursos estatales ya sea para la inversión o para el consumo masivo de una manera más eficiente, por lo menos mientras la capacidad operativa del estado no sea mejorada. Es el caso de PetroPerú, las empresas eléctricas y de agua que favorecerían una focalización efectiva del gasto estatal hacia los pobres o hacia los sectores empresariales cuyo desarrollo se quiere impulsar.

Bajo estos criterios la eficiencia y la equidad son compatibles, es decir se generaría una combinación cooperativa de empresas públicas y privadas, cuyo resultado económico sería bastante mejor que el logrado por el gobierno, cuyo ajuste estructural lo único que parece estar logrando es mayor eficiencia, es decir mayores ganancias del sector privado, a costa de mayor desigualdad distributiva y mayor pobreza. Obviamente, aún hay tiempo para corregir este proceso de privatización, de tal suerte que sea exitoso para el país y no para la COPRI ni para la aprobación del Banco Mundial o del FMI.

**Relación de las empresas en proceso de privatización a octubre 1994**  
Millones de US dólares

# A

## lteración del poder económico y privatización de las ganancias

Hasta ahora el mayor efecto ha sido el cambio en la estructura de propiedad y la privatización de las ganancias.

En el primer caso, si se llega a privatizar empresas como PetroPerú y las eléctricas habrá una transformación del poder económico, no tanto por el volumen de capital de estas empresas (que no es poca cosa) sino porque son empresas que están interrelacionadas con casi todos los sectores económicos. Son empresas que fijan los precios de la electricidad, el petróleo y la gasolina lo que influye decisivamente en los costos del resto de sectores.

La privatización de las ganancias significa cambiar los determinantes del ahorro interno y de la inversión, con repercusiones macroeconómicas importantes sobre la inversión, la balanza de pagos y los ingresos fiscales, sobre todo si los nuevos dueños son capitalistas extranjeros. Por esta razón la privatización debe ser acompañada de un marco regulador transparente y general y de nuevos organismos estatales capaces de controlar la vulnerabilidad macroeconómica que trae la privatización, tal como se está efectuando en el Perú.

Obviamente, no estamos en contra de la obtención de ga-

EMPRESA	ACTIVIDAD	Performance económica		Privatización	
		INGRE- SOS TOT / 1	UTILIDAD NETA / 1	TRANSACCION NETA	SALDO POR PAGAR
1 AeroPerú	Servicios de transporte	79.9	-49.1	25.4	
2 Banco de Comercio	Servicios financieros			5.4	
3 Banco Popular	Servicios financieros			6.1	
4 Buses Enatru	Servicios de transporte	35.2	-9.2	11.1	6.6
5 Cementos Yura	Elaboración de cemento	17.1	-12.7	67.1	
6 Cerper	Pescado	8.0	1.3	1.6	1.6
7 Cerro Verde S. A.	Mineral de cobre			37.0	
8 Compañía Minera Condestable	Mineral de cobre	6.6	0.1	1.3	0.1
9 Ecasa-Santa Anita	Servicio de comercialización			14.7	
10 Entel/CPT	Comunicaciones	625.4	3.9	1391.4	
11 Eretru Trujillo	Servicios de transporte			0.2	
12 Ertur Arequipa	Servicios de transporte			0.2	0.1
13 Flopesca	Pesca			0.8	
14 Grifos PetroPerú	Servicio de comercialización			38.8	0.1
15 Hierro Perú	Productos básicos del hierro	53.3	-74.6	120.0	
16 Inasa		1.2		0.8	
17 La Granja	Mineral de cobre			1.0	1.0
18 Lar Carbón	Minerales no metálicos			1.3	
19 Minpeco USA	Servicios de comercialización			4.1	
20 Minera Mishki	Otros minerales metálicos			0.7	0.7
21 Papelera Transoceánica	Papel y producción de papel	43.6	4.1	25.2	
22 Petróleos del Mar (Petromar)	Producción de petróleo y carbón	112.8	-6.9	200.0	200.0
23 Quellaveco	Mineral de cobre			12.8	4.5
24 Quimpac (Química del Pacífico)	Otros productos químicos	20.8	2.1	6.6	
25 Refinería de Ilo	Producción de petróleo y carbón			65.0	65.0
26 Renasa (Reactivos Nacionales)	Sustancias químicas no industriales	4.2		2.9	
27 Sol Gas	Servicio de comercialización	48.2	3.0	7.5	
28 Sudamericana de Fibras	Elaboración de fibras acrílicas			1.0	
29 Sociedad Paramonga Ltda. S.P.L. Chillón	Papel y producción de papel	71.1	-42.9	15.5	
S.P.L. Conv. lima	Papel y producción de papel			2.7	
S.P.L. San Martín	Envases de vidrio			1.9	
S.P.L. Cartavio	Bebidas y tabaco			4.4	
30 Tierras de Chao	Producción de cultivos industriales			1.0	1.0
31 Edelsur	Distribución de energía eléctrica			212.1	
32 Edelnor	Distribución de energía eléctrica			176.5	
33 Cementos lima	Fábrica de cemento de construcción			82.2	
34 Pampa Blanca - Vicachani	Yacimiento minero			6.0	6.0
35 Chaquiminas	Yacimiento minero			0.8	
36 Interbank	Banco comercial			89.8	
37 Colpa, Hualatán y Pallacochas	Yacimiento minero			1.8	
38 Chavimochic (4 lotes)	Tierras irrigadas			2.6	
39 Tintaya S. A.	Mina de cobre			218.0	
<b>TOTAL</b>		<b>1127.4</b>	<b>-180.8</b>	<b>2871.7</b>	<b>280.7</b>

/1 Para el año 1991.

Fuentes: COPRI: Reportes; The Peru Report: Top 4500.1992; INEI: Cuentas Nacionales, Tablas Insumo-Producto 1991, 1992; El Peruano, Diario Oficial, varios números.

nancias, pues es el motor de la economía capitalista de mercado y del crecimiento, sino estamos porque dichas ganancias sirvan para el desarrollo (crecimiento más equidad) del conjunto de pobladores peruanos. Los peruanos no ganaríamos mucho si pasamos de empresas estatales que perdían, porque algunos sectores políticos o personas se servían de ellas para sus intereses políticos o económicos, a empresas privadas cuyas ganancias no se invierten en el Perú o no se invierten productivamente. El resultado sería similar: pobreza y estancamiento.

### **C**ostos y beneficios de la privatización

A menudo se dice que el gobierno está haciendo un gran negocio con la venta de las empresas públicas, o sea que está logrando buenos precios, en consecuencia obteniendo ganancias. El hecho que por la Compañía de Teléfonos se haya obtenido dos mil millones de dólares no significa necesariamente que se haya hecho un buen negocio. Mientras la COPRI no divulgue los costos de la privatización hay razón para ser escéptico. Para saber si se gana o pierde en una privatización se debe tomar en cuenta el valor de la empresa, que está consti-

tuido por los costos de saneamiento de las empresas (no se conoce cuánto ha costado hacer que Entel Perú, PetroPerú, Tintaya y las otras estén en azul), más el valor económico del capital existente al momento de la venta y el costo de oportunidad (que difiere de empresa a empresa). Si el total de estos costos es menor que el precio obtenido en el mercado, no hay duda que el gobierno ha hecho un buen negocio.

### **D**ilemas del uso de los recursos de la privatización

Los casi 2,800 millones de dólares de las privatizaciones recibidos por el gobierno han causado una curiosa paradoja. Un país pobre como el Perú que requiere de capital y divisas para su desarrollo, cuando los tiene no puede gastarlos, porque el programa monetario impuesto por el FMI lo impide, por el temor al rebrote inflacionario y por la deflación que causaría al ya abaratado tipo de cambio. Es decir, la privatización entra en contradicción con la estabilización. Esto demuestra que tampoco en este plano el gobierno tenía previsto qué hacer. Las únicas maneras de utilizar los recursos de la privatización sin causar mayores distorsiones en los precios relativos son: (i) Importando bienes de capital (maquinaria y tecnología) para el sector público o para las em-

presas públicas, lo que es un contrasentido con los objetivos desestatizantes del ajuste estructural. (ii) Haciendo prepagos de la deuda externa, lo que constituye una mala asignación de recursos, pues en lugar de endeudarse más el gobierno con el BID, el BM y el FMI hubiera usado estos fondos para sus inversiones, y no pagaría intereses. (iii) Comprando material bélico para la fuerzas armadas, lo que significaría un gasto improductivo. Como se observa el gobierno está atado de manos no sólo por su ortodoxia en la política económica sino porque un audaz retorno a un keynesianismo controlado no es posible en época electoral.

### **P**rivatización y capital extranjero

La privatización ha sido utilizada para atraer al capital extranjero a través de la compra de las empresas estatales. El gobierno trata de mejorar las expectativas económicas sobre el Perú, para atraer a los inversionistas extranjeros y a los nacionales que tienen su dinero en el extranjero. La apuesta es al ahorro externo como fuente del crecimiento económico, y la privatización es el medio. Si bien en el corto plazo esta opción puede ser una solución, en el largo plazo puede ser una pesadilla, si el Perú no aumenta su oferta exportadora a la velocidad con que está vendiendo empresas a los extranjeros, pues en el futuro habrán presio-

# ¿ELECCIONES? LAS DE ANTES . . .

nes sobre la balanza de pagos adicionales a las del pago de la deuda externa, por la repatriación de ganancias y pagos de créditos externos. Entonces, los peruanos que apoyan la privatización, y también los detractores, tendrán que pagar los costos de un ajuste estructural defectuoso por la incompatibilidad entre metas de corto plazo y las de largo plazo y por la improvisación y falta de programa propio del gobierno.

Finalmente, el gobierno actual tratará de avanzar lo más posible con las privatizaciones, presentando el número de empresas vendidas y el monto alcanzado como el gran resultado, confundiendo el medio con el fin. Pero como hemos analizado, los resultados de largo plazo pueden ser contrarios al desarrollo. Todo porque no hay una estrategia con metas de largo plazo y con criterios de crecimiento con redistribución. □

**A**  
**Carlos Contreras**

Antes de la Constitución de 1933 el sistema electoral en el Perú era de tipo indirecto. Mediante un procedimiento secuencial la ciudadanía elegía en un primer momento a sus representantes parroquiales, para que éstos en un segundo eligiesen a diputados provinciales, senadores departamentales y presidente de la república. Se trataba, además, de un voto restringido a sólo una parte de la ciudadanía: para poder ejercer el derecho a elegir y ser elegido debía cumplirse con requisitos específicos, que alcanzaban sólo una porción reducida de la población, de modo que en la práctica existían dos clases de ciudadanos en el país: los "naturales" y los "políticos".

El sistema electoral peruano vigente hasta hace seis décadas se inspiraba, como el de tantos otros países latinoamericanos, en la Constitución de Cádiz de 1812. Sus principios, en materia de elecciones, fueron recogidos en las sucesivas Constituciones peruanas del siglo pasado, y especialmente en la de 1860, que rigió con muy pocas interrupciones la vida política peruana hasta 1920. La solitaria excepción fue la Constitución liberal de 1856, puesto que fue la única que, siguiendo el espíritu de la revolución europea de 1848, estableció el voto universal, aunque discriminando a las mujeres (como era norma mundial

en la época). Las elecciones para la Convención Nacional de 1859, que tendría la tarea de preparar la Carta constitucional del año siguiente, fueron las únicas de carácter universal en el siglo pasado. Sufragaron 707,955 personas, que para una población que no alcanzaba los dos millones y medio de habitantes, fue un logro extraordinario. Por supuesto que en el marco del Perú de entonces, donde sólo una de cada siete personas sabía leer y escribir y donde no existía ningún antecedente electoral de esta naturaleza ni registro alguno de los ciudadanos, ¡hay que imaginar cómo serían esas elecciones!

## **L** a restricción del voto

De acuerdo a lo dispuesto por la Constitución de 1860, para poder ejercer el derecho al voto, el hombre debía ser casado o mayor de 21 años y cumplir con uno de estos cuatro requisitos:

1. saber leer y escribir
2. ser jefe de taller
3. tener propiedad raíz
4. pagar alguna contribución al tesoro

Quedaban privados del derecho al voto las autoridades políticas (ministros, prefectos, subprefectos, gobernadores y tenientes-gobernadores), los militares, mendigos y sirvientes domésticos. La idea detrás de estas restricciones era que el derecho al voto no era un hecho natural de la persona, sino una

*conquista* adquirida en virtud del desempeño cultural o económico del individuo. Este debía tener las condiciones que le permitieran contar con un criterio propio (por lo mismo se excluía a mendigos y sirvientes domésticos, prestos a vender su voto, sea por necesidad o sumisión). Estas condiciones se resumían en un grado de ilustración y en el hecho de ser propietario. Para los liberales del siglo pasado, la propiedad era la base de la estabilidad política, puesto que volvía al hombre, prudente, a la par que interesado en la cosa pública.

Como la contribución indígena y de castas había sido abolida por la revolución de 1854 y esta población carecía de títulos de propiedad sobre sus tierras y viviendas en virtud de la legislación tutelar heredada de la colonia, los requisitos establecidos los excluyeron de la población electoral.

El resultado fue una enorme restricción de la ciudadanía política. Haciendo un cálculo grueso, sólo uno de cuatro varones mayores de 21 años podía ejercer el derecho al voto en el Perú de la segunda mitad del siglo pasado. En 1895 se eliminó la mayoría de los requisitos para ser sufragante, pero dejando en pie el que marginaba a la mayoría: saber leer y escribir. De la magnitud de esta exclusión puede tenerse una idea con el dato que sólo un 20 por ciento de la población adulta

alfabeta al terminar el siglo XIX.

## L a organización de las elecciones

Los parlamentos se renovaban cada dos años y la presidencia de la república cada cuatro. No existía un poder electoral autónomo, de modo que eran los propios prefectos y subprefectos los que debían organizar los Colegios Electorales en cada provincia dos meses antes de cada elección. Estos organismos eran los encargados de preparar el "registro cívico" o padrón de sufragantes. Los Colegios eran monopolizados por los *notables* de cada provincia: los principales contribuyentes (comerciantes, terratenientes y mineros). No incluir a los opositores en el registro era una de las maneras de asegurarse un resultado, puesto que los reclamos por la omisión, aunque abundantes, se procesaban con mucha lentitud. Se procedía luego a distribuir los boletos de ciudadanía a los incluidos en el registro, operación que debía practicarse con algunas semanas de anticipación al acto electoral. Este boleto era el documento que permitía ejercer el derecho al voto.

El segundo domingo de octubre los sufragantes se reunían en la iglesia parroquial de cada *pueblo* que tuviera dicho estatuto o uno mayor (el de "villa" o "ciudad")<sup>1</sup>. Escuchaban una

misa, donde la homilía debía servir para aquietar los ánimos y destacar la importancia del acto electoral; pero posteriormente se estableció que en estas ceremonias era mejor que no hubiera sermón. Acto seguido se pasaba a la plaza pública para la instalación de la mesa electoral. Los integrantes de la *mesa permanente* de la elección anterior constituían la *mesa momentánea*, sobre la base de la cual se elegía la nueva mesa permanente<sup>2</sup>. Cuatro ciudadanos podían firmar una solicitud para agregar "adjuntos" a la mesa. Una vez nombrada la mesa permanente, ésta se instalaba al día siguiente y se daba inicio a las elecciones, abiertas entre diez de la mañana y dos de la tarde durante ocho días seguidos. La mesa podía cerrar antes, empero, si ya habían sufragado las cuatro quintas partes.

A las dos de la tarde del día de cierre los miembros de la mesa más los adjuntos entraban en sesión permanente y continua para la labor del escrutinio. Por cada quinientos habitantes (de cualquier clase y condición, de acuerdo al censo más reciente) cada parroquia tendría derecho a elegir un elector parroquial y otro más por cada fracción que pasase de doscientos cincuenta<sup>3</sup>. Los electores parroquiales se reunían el 15 de noviembre de cada bienio en la iglesia de la capital provincial, donde, previa misa, pasaban al salón municipal (y donde no lo hubiera, donde el subprefecto lo indicara) para celebrar las elecciones provinciales. La me-

1. Por lo general el estatuto de "pueblo" sólo alcanzaba a los asentamientos que como mínimo eran capitales de distrito: entre quinientos y mil en todo el país durante la segunda mitad del siglo pasado.

2. No he encontrado la manera como se procedía para esta elección; factor importante dada la función clave que cumplían las "mesas" en la limpieza de los comicios.

3. La parroquia era una circunscripción usada como base territorial para las elecciones. No coincidía necesariamente con los distritos, antes más bien, con el espacio polarizado por la acción de un templo religioso.

sa momentánea era esta vez la mesa permanente de la parroquia capital más los presidentes de las otras mesas permanentes que estuvieran presentes. Estos elegían la *mesa calificadora*, encargada de proclamar oficialmente a los electores de parroquia. Al menos debían estar presentes dos tercios de los electores parroquiales calificados, fijándose multas para los ausentes. Los electores parroquiales calificados y reunidos conformaban el "colegio provincial" y elegían de entre ellos, mediante votación secreta, al diputado "propietario" (titular) y suplente de la provincia por mayoría absoluta. Si ésta no se conseguía, había segunda vuelta entre los dos de mayor votación. Del mismo modo se votaba para senadores del departamento, en un número que dependía de la cantidad de provincias que contenía. El colegio electoral provincial ejercía funciones durante dos años y era el encargado de elegir presidente y vicepresidentes de la república el primer domingo de mayo de cada cuatro años. Los colegios parroquiales, a su vez, elegían los concejos municipales. Se trataba, pues, de verdaderas asambleas locales, puesto que en ocasiones eran convocados para algún otro asunto.

## **L**a toma de las mesas

El sistema de votación indirecta podía ciertamente ser conveniente para una época donde la carencia de medios de comuni-

cación masiva y de transporte volvía difícil, sino imposible, desarrollar una campaña electoral de nivel nacional.

Pero a su vez, y debido al aislamiento de las parroquias y provincias y, sobre todo, a la manera como eran nombrados los Colegios Electorales y los miembros de las Mesas, facilitaba el fraude en favor de quien controlase estos organismos. Luis Jochamowitz, en un trabajo todavía inédito sobre las elecciones de 1872, así como el embajador de Estados Unidos en el Perú en 1886 (Charles Buck), en sus observaciones transmitidas a Washington, incidieron en reseñar la batalla que desde el primer día de los comicios se desataba por el control de las mesas de sufragio. Desde la oscura madrugada ya los "partisanos" de cada grupo político en pugna se apostaban en las casas y calles que daban a la plaza para librar horas después una verdadera "contienda electoral", pero que poco tenía que ver con la voluntad de los votantes. Era un sistema parecido al mexicano antes de sus recientes reformas, donde el partido gobernante podía asegurarse el triunfo de antemano, gracias al control del padrón de electores y la organización de las elecciones a través de las autoridades políticas, así como el de las mesas o casillas de sufragio, en virtud del peso determinante de que disfrutaban los miembros de la mesa anterior para la elección de la nueva mesa. Es por ello que en ocasiones la violencia aparecía como la única salida para el

triunfo de la oposición. De esta manera se pueden explicar los triunfos electorales abrumadores de aquella época. En 1886, por ejemplo, en las primeras elecciones libradas después de la guerra con Chile, concurren a disputar la presidencia de la república cinco candidatos. El total de electores parroquiales elegidos en el país fue de 5169, pero concurren solamente 4717 a la votación en cada capital provincial. Sobre ellos, nada menos que 4688 votos (el 99.4 por ciento) favorecieron a Cáceres, quedando en segundo lugar Francisco García Calderón con sólo 8 votos. Verdaderamente ¡ni el PRI en sus mejores tiempos! □

# PRIMER PROGRAMA DE EXTENSIÓN DEL IEP

**E**ntre el 19 y el 14 de octubre se desarrolló el Primer Programa de Extensión en Estudios Sociales y Políticos del IEP, dirigido a jóvenes profesores universitarios y estudiantes de últimos años, o ya egresados, de carreras de ciencias sociales. El Programa consistió en el dictado de tres materias, con un promedio de 20 horas cada una. A saber: 1. Cambios políticos en el Perú y América Latina; 2. Hacia nuevos modelos de desarrollo y 3. Etnicidad: historia y política.

## CURSOS INTERDISCIPLINARIOS

La idea fue ofrecer cursos que no suelen estar presentes en los programas universitarios, debido a su carácter inter o multidisciplinario. En este sentido el programa del IEP tuvo un doble propósito. De un lado, inaugurar una nueva forma de difusión de nuestro quehacer académico, distinta a la publicación de libros y documentos de trabajo; de otro, propiciar una reflexión que desborde los marcos de la "especialización profesional" existente en las ciencias sociales. Con esta meta en mente se seleccionó un auditorio de 26 personas, donde se hallaban presentes sociólogos, antropólogos, historiadores y trabajadoras sociales. La mitad procedía de universidades públicas de Lima, mientras la otra

mitad se repartió entre universidades particulares de Lima y universidades del interior (Cajamarca, Cuzco, Arequipa y Ayacucho). El apoyo de la Fundación Ford permitió ofrecer becas para los participantes de provincias.

Paralelamente a las clases se organizó un sistema de tutorías en grupos pequeños, dirigidos por investigadores de vasta trayectoria de nuestro instituto. En estas sesiones se discutieron los proyectos de investigación de los participantes y las lecturas que acompañaron los cursos.

## RESULTADO DE LA EXPERIENCIA

El programa permitió a los participantes conocer nueva biblio-

grafía así como entrar en contacto con las líneas de investigación del IEP en los campos de la política, el desarrollo, la antropología y la historia.

En vista del buen resultado de esta primera experiencia, el instituto planea ofrecer futuros programas incorporando cursos de contenido más específico, vinculados a nuestras investigaciones, junto con los de perspectivas más amplias. Asimismo, satisfacer una demanda de las universidades de provincias para que se dicten paquetes de cursos en las propias ciudades del interior, de modo que pueda beneficiarse un mayor número de participantes. □

### PROGRAMA DE EXTENSIÓN EN ESTUDIOS SOCIALES Y POLITICOS

#### *1. Cambios políticos en el Perú y América Latina*

Profesores:

Julio Cotler, Sinesio López, Romeo Grompone

#### *2. Hacia nuevos modelos de desarrollo*

Profesores:

Efraín Gonzales de Olarte, Lucía Romero, Francisco Verdera

#### *3. Etnicidad: historia y política*

Profesores:

Carlos Iván Degregori, Carlos Contreras, Luis Miguel Glave, Jürgen Golte, Romeo Grompone

## *El oncenio de Leguía y el deterioro de las instituciones*

# LA REPÚBLICA AUTOCRÁTICA

**E**n la accidentada historia política del siglo XX peruano hay un lugar de notoriedad reservado para los acontecimientos acaecidos en 1919. El 4 de julio de ese año, Augusto B. Leguía, virtual vencedor de los comicios celebrados dos meses atrás y seguro sucesor del presidente civilista Manuel Pardo, promovió un golpe para desafiar al Congreso de la República y se proclamó presidente provisional del Perú. Considerando la trayectoria política del país, marcada por un sinnúmero de insurrecciones, levantamientos y restauraciones que comenzaron casi al día siguiente de inaugurada la República, el episodio puede parecer poco relevante e incluso anecdótico; más aun si se piensa que al suprimir al Poder Legislativo (al que acusó de estar conspirando para desconocer su legítimo triunfo electoral), Leguía no hizo sino adelantar por la vía de los hechos una sucesión que de todos modos iba a ocurrir de acuerdo al derecho.

Y sin embargo, considerado desde el punto de vista del desarrollo de las instituciones políticas del país, el inicio del Oncenio de Leguía constituye un hito de nuestra historia reciente: el bloqueo de la evolución de ciertos hábitos políticos que podían ser considerados democráticos en la forma y en el fondo, y la instauración y difusión de una cierta cultura cuyo rasgo principal es su disposición a

venirse con diversas formas de la arbitrariedad y el autoritarismo en la conducción de los asuntos públicos. Los sucesos del 4 de julio de 1919 no fueron solamente una asonada más entre las muchas que colorean nuestra historia política; el golpe de Leguía significó la muerte súbita –no prevista, inducida por la voluntad de un hombre y su entorno palaciego– de un conjunto de instituciones democráticas que venían madurando desde algunas décadas atrás y cuyo enervamiento y deterioro se deja sentir aun en nuestros días.

Esa es la idea que con más insistencia se presenta a lo largo de *La República Autocrática*<sup>1</sup>, el libro que Pedro Planas –politólogo, especialista en temas constitucionales y prolijo comentarista político– ha dedicado a esa etapa de nuestra historia republicana que transcurre entre 1919 y 1930 y que es conocida como el Oncenio de Leguía. El libro de Planas no es una crónica pormenorizada de los hechos ocurridos desde el golpe contra el Congreso y la asunción del poder por parte de Leguía hasta su caída igualmente accidentada en 1930; aunque se apoya en una acuciosa reconstrucción de los sucesos de la época a partir de diversas fuentes directas –material periodístico, archivos, actas de debate parlamentario, testimonios dejados por los protagonistas de la vida política de entonces–, su intención no es narrativa, sino analítica. El propósito del libro es doble: echar luces sobre la gestación y el

posterior funcionamiento no de un gobierno transitorio sino de todo un régimen político dotado de un perfil institucional definido y, por una vía indirecta, especular sobre lo que pudo haber sido la democracia peruana de no haberse interrumpido abruptamente ese proceso de decantación de instituciones que se venía operando desde los últimos años del siglo XIX.

El Oncenio de Leguía, asegura Planas, significó la decapitación de la democracia peruana. La afirmación puede parecer aventurada e ingenua para quienes desde hace décadas señalan la inexistencia de un régimen político semejante en un país como el nuestro, caracterizado por la exclusión de toda participación política a la que ha sido condenado secularmente un vasto sector de la población, por la escasa difusión de los deberes y derechos civiles y por esas profundas diferencias de bienestar económico, de consideración social y de prestigio cultural que hacen imposible hablar en rigor de una república de ciudadanos. No lo es si, como propone Planas, adoptando para su enjuiciamiento de los hechos un enfoque institucionalista, aceptamos que en una sociedad las instituciones que conforman una democracia no aparecen repentinamente ya consolidadas y extendiendo sus beneficios a todo el universo social, sino que, necesariamente, atraviesan por estados intermedios antes de concretarse en

1. Pedro Planas, *La república Autocrática*. Fundación Friedrich Ebert, 1994. 263 pp.

esos modelos de democracia de masas que dominan el horizonte de valoración de los fenómenos políticos en el mundo de hoy.

El régimen político que antecedió a la dictadura de Leguía es conocido, según el nombre colocado por Jorge Basadre, como la República Aristocrática. Contra lo que habitualmente se resalta de esta etapa de nuestra historia republicana –su carácter excluyente, el predominio de la plutocracia de abolengo en las esferas del poder político–, Planas elige rescatar de ella su notable desarrollo institucional. Si bien la República Aristocrática en tanto ordenamiento social y político fue excluyente para un amplio sector de la población nacional –al que veda toda participación política–, es igualmente cierto que había en ella espacio para el pluralismo, pues aunque el sector políticamente activo era minúsculo, albergaba una gran diversidad no sólo de doctrinas sino también de intereses.

La República Aristocrática representa, desde este punto de vista, no una democracia plena pero sí un proceso de paulatina apertura institucional y sedimentación de valores y hábitos de comportamiento en la conciencia de las minorías selectas o elites que en ese entonces tenían en sus manos la conducción de los asuntos públicos. Se trata de un régimen político más o menos prolongado que se

ha repetido en diversas sociedades y que contiene, en palabras de Planas, una "promesa republicana" alentada en el Perú por la estabilidad legal e institucional propiciada por Nicolás de Piérola desde 1895, mediante el acatamiento escrupuloso de la Constitución de 1860. Aunque el autor no lo menciona, es claro que la República Aristocrática así considerada corresponde a lo que en sociología política se conoce como *democracia consociativa*: un ordenamiento social y político en el cual un sector muy reducido de la población –que inclusive puede estar definido por criterios étnicos–, monopoliza el poder político pero, al ejercerlo, no se niega a recoger los intereses de la población segregada ni a permitir un paulatino ensanchamiento del sector políticamente activo. Los encendidos debates en torno del problema indígena y la cuestión obrera promovidos en la década de 1910 así como el movimiento de reforma universitaria son signos elocuentes del funcionamiento de esta forma política intermedia en el Perú de inicios de siglo.

De este modo se entiende el énfasis que pone el autor en la afirmación de que el advenimiento de la Patria Nueva leguista representa, más que un cambio de gobierno, una modificación del régimen político de la nación. Leguía arremete contra una elite política de carácter abierto que garantizaba la progresiva incorporación de sectores de interés social diverso y, por esa vía, la apertura demo-

crática del sistema y, en su lugar, coloca en el poder a una camarilla cerrada e inclinada a instrumentar toda la red de instituciones del Estado y ponerlas al servicio del poder autocrático. Se trata de una nueva relación entre el poder político y la sociedad cuya característica más visible es la necesaria desaparición de toda esfera de autonomía ciudadana e institucional. Para demostrarlo, Planas emprende una comparación entre el escenario institucional de la República Aristocrática y el de la Patria Nueva: el sistema electoral, el sistema de partidos, la naturaleza de la deliberación parlamentaria, el Poder Judicial, el papel de la prensa y la opinión ciudadana, todos esos órdenes de la vida pública muestran una cerrazón, un retroceso ostensible aun en relación a los estrechos márgenes de participación civil que existían durante la República Aristocrática.

La interpretación de Planas tiene su mayor poder de convicción en la claridad del enfoque asumido: la lectura de los fenómenos políticos de una sociedad a través de los avatares sufridos por sus instituciones, así como el rescate de la "autonomía de lo político" como opción metodológica, resultan sumamente valiosas para renovar el análisis de una etapa de nuestra historia que habitualmente es considerada a la luz de cierto determinismo económico –"los plutócratas de inicios de siglo no veían más allá del fondo de sus faltriqueras"– o juzgada desde criterios políticos extem-

# UNA NUEVA VISIÓN DEL TAHUANTINSUYO

poráneos. Pero esas mismas elecciones de análisis se revelan como una debilidad cuando se trata de ir más allá del "deber ser", que es la perspectiva dominante en enfoques de este tipo. Así, por ejemplo, frente a una pregunta elemental para la comprensión sociológica del régimen instaurado por Leguía: ¿por qué el grueso de la población peruana consintió en la instalación de un gobierno autocrático?, ¿cómo explicarse la popularidad o por lo menos la aceptación pasiva de la Patria Nueva?, Planas se inclina por una respuesta demasiado simple para ser satisfactoria: la conciencia ciudadana fue adormecida y avasallada por una cultura autoritaria difundida por el poder. En realidad, más que de una respuesta, se trata de un encogimiento de hombros frente a una población que constantemente se llama a engaño. Y en ese gesto del analista, en esa negativa a averiguar las motivaciones reales del comportamiento de la población, hay mayor similitud con lo que ocurre en el Perú de 1994 que la que existe —según otra de las ideas que recorren el libro— entre el Perú desconectado y desinformado de inicios de siglo en el que prosperó la Patria Nueva de Leguía y el país multitudinario y transitado por múltiples corrientes de opinión y por órganos de presión social en el que ha sido posible el gobierno de Alberto Fujimori. □

1. Terence D'Altroy, *Provincial Power in the Inka Empire*. Washington: The Smithsonian Institute Press, 1992.

**D** desde hace algunos años, un grupo de científicos sociales se encuentra realizando encomiables esfuerzos por utilizar sistemáticamente una perspectiva de análisis comparativo en sus estudios.

Uno de los trabajos que se encuentra incluido en esta tendencia es el libro de Terence D'Altroy, titulado *Provincial Power in the Inka Empire*<sup>1</sup>, el cual es resultado de una larga investigación arqueológica en el valle del Mantaro diseñada para estudiar la dominación inca en la referida región. En el presente comentario resaltaremos dos nuevas propuestas teóricas para el estudio de los incas, las mismas que se encuentran delineadas en este libro.

En primer lugar, el autor realiza una interesante reflexión teórica acerca del "Estudio de los Antiguos Imperios". D'Altroy señala las diversas posturas que han sido tomadas en consideración para estudiar el fenómeno de los antiguos imperios. El modelo que elige para analizar el imperio inca es el Hegemónico-Territorial desarrollado por Edward Luttwak y Ross Hassig, quienes estudiaron el Imperio Romano y el Imperio Azteca, respectivamente. En este modelo son centrales los conceptos de *costo* y *beneficio*, los cuales son utilizados para evaluar la forma cómo fue aplicada la estrategia imperial inca en la

dominación de los grupos étnicos. El modelo territorial nos indica tres aspectos del control imperial: a) alto costo/alta inversión, b) directa incorporación de las élites dominadas y, c) explotación intensiva de los recursos. El modelo hegemónico evidencia un control indirecto que es caracterizado por tres rasgos: a) bajo costo/baja inversión, b) dominio a través de los clientes y c) indirecta extracción de recursos.

Para D'Altroy la aplicación de la estrategia imperial inca fue altamente exitosa, puesto que durante la conquista y consolidación de su dominio sobre otro grupo se hizo *uso económico* de la fuerza militar con el objeto de no malgastar hombres ni recursos en las campañas. Particularmente para el caso de los huancas, D'Altroy comprueba que la estrategia imperial inca fue de control directo que denota una alta inversión de fuerza para incorporar este grupo dentro del imperio. Los incas procedieron a una intensiva explotación de los recursos en esta zona y al desarrollo de una economía especializada.

El segundo aporte teórico a considerar es la aplicación del modelo planteado por Michael Mann para estudiar la *historia del poder*. Según Mann, existen cuatro *fuentes* por medio de las cuales se obtiene poder: a) económica, b) política, c) militar y, d) ideológica. Esta última *fuentes* de poder no es estudiada por

el autor por no contar con suficiente material para hacerla. El modelo de Mann es utilizado por D'Altroy como un método de exposición. Cada fuente a través del cual es obtenido el poder constituye un capítulo de este libro. De esta manera, el autor reconstruye la forma cómo los incas obtuvieron el control (poder) económico, político y militar sobre el grupo conquistado. Desde esta perspectiva, el modelo de Mann, más que explicar el funcionamiento del imperio inca, se convierte en un instrumento que guía la investigación hacia diversos tipos de conclusiones que no son necesariamente determinadas por el modelo aplicado. En otras palabras, el autor no pretende encajar la información

disponible en su modelo o supuesto teórico, error en el que frecuentemente se incurre cuando se utilizan modelos. Su modelo es, más bien, *indicativo* puesto que señala los derroteros por donde el análisis debe ser realizado libremente sin ningún tipo de parámetro o limitación.

La perspectiva comparativa de análisis utilizada, por el autor lo lleva al uso de modelos teóricos para analizar el imperio inca. Esta perspectiva dirige a D'Altroy hacia una conclusión, todavía preliminar, que se traduce en un estudio de las diferencias y similitudes entre el imperio inca y otros antiguos imperios (romano, azteca, macedónico, mongol, etc.).

En esta conclusión podemos

vislumbrar lo realmente idiosincrático de la organización imperial inca, cuestión que ha sido una preocupación central en la historiografía inca.

Finalmente, D'Altroy es consciente de que la utilización de modelos tiene sus riesgos y limitaciones. Sin embargo, la forma en que estos modelos son aplicados en su libro es realmente fructífera para estudiar la naturaleza de la organización imperial inca. Gracias a este interesante experimento contamos ahora con una *nueva visión* del estado imperial incaico que no desecha los aportes anteriores, especialmente el etnohistórico, pero que plantea el comienzo de lo que puede denominarse una *nueva* tradición en los estudios sobre los incas. □

**IEP**

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

Horacio Urteaga 694 LIMA 11 ☎ 323070 / 244856 FAX (005114) 324981

BY AIR MAIL  
VIA AEREA

