



ARGUMENTOS

Revista de análisis social del IEP

Año 7, Nº 5, Noviembre 2013

Publicación del Instituto de Estudios Peruanos

COMITÉ EDITORIAL

DIRECTOR

Jorge Aragón

EDITOR

Martín Cavero Castillo

CONSEJO EDITORIAL

Roxana Barrantes
Ricardo Cuenca
María Isabel Remy
Úrsula Aldana
Laura León
Enrique López
Martín Tanaka
Pablo Sandoval
Álvaro Gálvez
Rolando Rojas

CORRECCIÓN DE ESTILO

Daniel Soria Pereyra

DIAGRAMACIÓN Y PUBLICACIÓN

EN WEB

Mónica Ávila Paulette

IEP Instituto de Estudios Peruanos

Horacio Urteaga 694 - Jesús María

Teléfonos: 431-6603 / 332-6194

Fax: 332-6173

E-mail: iep@revistargumentos.org.pe

PRESENTACIÓN

La presente edición de Argumentos “La primera mitad del gobierno de Ollanta Humala” tiene como principal objetivo ofrecer diferentes evaluaciones en torno a lo que han sido los primeros dos años y medio de este gobierno. Sin embargo, es necesario resaltar, que hacer este tipo de evaluaciones no es una tarea fácil. Sobre todo si se quiere tomar distancia de los lugares que se van haciendo comunes y si se quiere ir más allá de un sector o área particular.

Adicionalmente, estas evaluaciones pueden cambiar significativamente dependiendo de las expectativas que uno tenía o tiene. Por ejemplo, se puede ser un mejor gobierno en relación con uno o más gobiernos previos y, al mismo tiempo, no haber estado a la altura de lo que se esperaba o de lo que se considera son los principales problemas del país.

No obstante, la labor de documentar e informar ciertos avances, retrocesos y/o encrucijadas en ciertas políticas públicas es un aporte indispensable en tanto nos permite contar con elementos para evaluar lo hecho en el pasado y refrescar una serie de discusiones sobre a dónde queremos llegar como sociedad.

Para esta labor, varios investigadores abordan diferentes temáticas según su especialización académica y profesional. Abre este número el artículo de Anthony Bebbington, Martín Scurrah y Anahí Chaparro, quienes analizan los avances institucionales relacionados con los conflictos sociales y lo hacen lúcidamente teniendo en cuenta las disputas de poder en torno a ellos. De forma complementaria a esta problemática, Álvaro Gálvez y Paolo Sosa detallan los avances y encrucijadas del Viceministerio de Interculturalidad para ejercer su función de rectoría y reglamentación de la Ley de Consulta Previa.

(continúa en la siguiente página)

EN ESTE NÚMERO...

LA PRIMERA MITAD DEL GOBIERNO DE OLLANTA HUMALA

MINERÍA, CONFLICTIVIDAD Y LA POLÍTICA: ¿ALGO CAMBIA?, *Anthony Bebbington, Martín Scurrah y Anahí Chaparro* p. 2 / “EL PROBLEMA DEL INDIÓ”: UNA MIRADA A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONSULTA PREVIA DESDE LA LÓGICA DEL ESTADO Y SUS FUNCIONARIOS, *Álvaro Gálvez y Paolo Sosa* p.7 / DE LA GRAN TRANSFORMACIÓN A LA GRAN CONTINUACIÓN: LA POLÍTICA LABORAL A DOS AÑOS DE GOBIERNO, *Enrique Fernández-Maldonado* p. 16 / POLÍTICAS SOCIALES: ¿DÓNDE ESTAMOS Y QUÉ FALTA? *Carlos E. Aramburú* p. 25 / SEGURIDAD CIUDADANA: DETERIORO SIN PAUSA *Fernando Rospigliosi* p. 31 / ENTRE LA ESTABILIDAD Y LA INTRASCENDENCIA: LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS DE LA PRIMERA MITAD DEL GOBIERNO DE OLLANTA HUMALA, *Álvaro Grompone* p. 25

50 AÑOS DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

LECTURA DEL IEP, *Mirko Lauer* p. 47

PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO CIENTÍFICO

¿QUIÉN ESCRIBE MÁS Y SOBRE QUÉ? CAMBIOS RECIENTES EN LA GEOPOLÍTICA DE LA PRODUCCIÓN CIENTÍFICA, *Raúl H. Asensio* p. 51

CRÍTICA Y RESEÑAS

ESTADO, POLÍTICA Y SOCIEDAD DURANTE EL BOOM DE LOS COMMODITIES, *Eduardo Dargent* p.66

El artículo de Enrique Fernández-Maldonado realiza un estudio minucioso y crítico de la política laboral, analizando tanto las políticas económicas vinculadas a la generación de empleo como las políticas puntuales desde el Ministerio de Trabajo. Luego, abordando un tema emblemático de este gobierno, Carlos Eduardo Aramburú evalúa (en base a indicadores de proceso y resultados) los avances y retrocesos de las políticas sociales orientadas a la inclusión social. Por otro lado, atendiendo uno de los temas que más preocupación genera en la población, Fernando Rospigliosi analiza la política de seguridad ciudadana del actual gobierno. Finalmente, Álvaro Grompone sopesa los riesgos y beneficios de la 'continuidad' de la actual política económica.

En general, lo que estos artículos sugieren es que la formulación e implementación de las políticas públicas en nuestro país requieren con mucha urgencia de espacios donde se pueda llevar a cabo una discusión informada y abierta, de tener en cuenta la complejidad de cada tema o sector, de una perspectiva de largo plazo, y de un reconocimiento de los cambios institucionales y sociales que se vienen dando.

En buena medida, a contracorriente de esta urgencia, una mirada de conjunto de lo que ha sido el accionar del actual gobierno durante la primera mitad de su mandato, nos muestra una realidad altamente dispar. Hay sin duda áreas donde se han concentrado esfuerzos importantes (por ejemplo, el de las políticas sociales o la política educativa), pero también otras donde ha primado la inercia y, por lo tanto, la ausencia de iniciativas importantes (por ejemplo, la política laboral, la seguridad ciudadana, la política económica, la descentralización o la lucha contra la corrupción).

¿Cuál es el norte de este gobierno? ¿Cuáles son las dos o tres grandes líneas que sus acciones? Este gobierno no muestra ni en discurso ni en acciones una respuesta muy clara o convincente frente a estas preguntas. De allí que a este gobierno le esté costando mucho articular lo que hace en diferentes sectores y reaccionar como gobierno frente a determinados temas o acontecimientos. En más de una ocasión, los principales promotores o responsables de algunas de las principales iniciativas de este gobierno han quedado muy solos dentro del Poder Ejecutivo y aún mucho más distanciados de la representación parlamentaria de Gana Perú.

Por último, cerramos esta edición con una aguda y provocativa reflexión de Mirko Lauer sobre la historia institucional del IEP a 50 años de su fundación. Con un artículo de Raúl H. Asensio sobre los cambios recientes en la geopolítica mundial de la producción científica; abordando, en particular, dos preguntas: Quién está escribiendo más y sobre qué temas. Y con un ensayo bibliográfico de Eduardo Dargent sobre un conjunto de trabajos académicos recientes que analizan el Perú contemporáneo en el contexto del boom de commodities; buscando mostrar cómo estos trabajos son de mucho interés para analizar el Perú desde una perspectiva de economía política.

MINERIA, CONFLICTIVIDAD Y LA POLÍTICA: ¿algo cambia?

Anthony Bebbington, Martin Scurrah
y Anahí Chaparro*



ACUERDOS POLÍTICOS Y PROYECTOS EXTRACTIVISTAS

El economista Mushtaq Khan argumenta que las formas institucionales que rigen en una sociedad deben entenderse en función del acuerdo político que subyace a la organización de la sociedad (2010). Di John define estos acuerdos políticos como “las históricamente específicas negociaciones sobre las instituciones” (2009). En un sentido bastante parecido, Darien Acemoglu y James Robinson (economista y politólogo, respectivamente) hablan de los equilibrios políticos (2012), entendidos como el conjunto de instituciones políticas y económicas que son compatibles con las relaciones de poder político entre distintos grupos sociales.

* Anthony Bebbington es director de la Escuela de Posgrado en Geografía y profesor de Ambiente y Sociedad en Clark University, EE. UU. Martin Scurrah es investigador asociado del Centro Peruano de Estudios Sociales, Lima, Perú. Anahí Chaparro es antropóloga del Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP).

Agradecemos los comentarios de Mireya Bravo, Juan Luis Dammert y Denise Humphreys Bebbington. El artículo se basa en una investigación apoyada por la Fundación Ford.

Estos diferentes analistas insisten en que la economía, la institucionalidad y el poder no pueden ser entendidos de una manera separada, y en que, más específicamente, los arreglos institucionales que predominan reflejan acuerdos entre actores sociales y políticos más que diseños. La implicancia es que los arreglos básicos de una sociedad persistirán en la medida en que garanticen un nivel de crecimiento económico y una distribución de los frutos de este crecimiento que satisfagan a los diferentes grupos de poder, sean consistentes con las ideas prevalecientes de lo legítimo y en que otros actores sociales no tengan la capacidad para desestabilizar estos arreglos sociales, sea a través del proceso electoral, el debate público o la acción directa. Esto no quiere decir que no haya posibilidad de cambio en los arreglos institucionales, pero sí implica que en la medida en que existe espacio de maniobra para hacer cambios, estos márgenes de posibilidad son definidos por las relaciones de poder imperantes. De hecho, es

posible que la movilización social o alguna otra presión induzcan cambios que incorporen las demandas de tales movilizaciones. Sin embargo, en la medida que las instituciones de fondo se mantengan, esto sería un indicador de un arreglo político estable que logra adaptarse a la presión.

Para muchos científicos sociales, tales observaciones quizás no sorprenden. Sin embargo, lo que llama la atención es que estas afirmaciones vienen de economistas y politólogos que buscan entender las condiciones bajo las cuales se dan procesos sostenidos de crecimiento económico (y las condiciones políticas que llevan hacia el estancamiento económico). Desde antes de que Ollanta Humala fuera presidente, el Perú ha experimentado un crecimiento sostenido, tanto en general como en el sector minero. Además, las proyecciones del Gobierno parecen presumir que seguirá habiendo una expansión del sector minero, reflejada en nuevos proyectos e inversiones. Al mismo tiempo, aunque la conflictividad alrededor de la minería no ha crecido, tampoco ha mermado, según datos de la Defensoría. Entonces, surge la pregunta: si el crecimiento se ha mantenido y los niveles de conflictividad también, ¿la elección del gobierno de Humala ha implicado algún cambio en el equilibrio político que subyace a la sociedad peruana?

MOMENTOS ICÓNICOS Y CAMBIOS INCOMPLETOS

No cabe duda de que, con respecto a la cuestión minera, el gobierno de Ollanta Humala ha estado marcado por momentos y eventos de mucha visibilidad e importancia, los que, en cierta forma, parecen implicar que se ha dado un cambio sustantivo en el equilibrio político. En agosto de 2011, poco después de que Humala asumiera el poder, se dio la promulgación de la Ley de Consulta Previa, un momento que generó muchos comentarios dentro y fuera del país. Un mes

después, se decretó La Ley del Gravamen Minero, una modificación al régimen de regalías y al cálculo del canon minero que pareció aumentar el ingreso fiscal para el Gobierno central. Luego, en marzo de 2012, se aprobaron los reglamentos de la Ley de Consulta Previa después de un periodo de discusión complicada entre varios actores y el Gobierno. En julio de 2012, el proceso de diálogo en Moquegua sobre la mina Quellaveco culminó en un acuerdo que involucraba un rediseño sustantivo del proyecto, y unos meses después (en noviembre), se llegó a un acuerdo sobre el proyecto Toquepala. Entre estos dos acuerdos, y a un mes del de Quellaveco, se creó la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), y en octubre, el Servicio de Certificación Ambiental (Senace), bajo el liderazgo del aún joven Ministerio del Ambiente.

Los arreglos básicos de una sociedad persistirán en la medida en que garanticen un nivel de crecimiento económico y una distribución de los frutos de este crecimiento que satisfagan a los diferentes grupos de poder

Estos cambios legislativos y acuerdos no son de menor importancia, y parecen implicar cambios significativos en la gobernanza del sector minero. De alguna manera, parecen reflejar respuestas, tanto del Estado como del sector empresarial, a un conjunto de demandas clave que han sido expresadas a través de la movilización social, aunque de una manera difusa. Sin embargo, y desde otra perspectiva, son cambios que pueden verse como meros intentos de incorporación política; es decir, cambios no sustantivos que buscan señalar un nue-

vo tipo de comportamiento estatal y empresarial mientras las prácticas y los compromisos de fondo se mantengan intactos. De hecho, hay evidencias que sostienen esta interpretación. Las condiciones que llevaron a la temprana renuncia del primer ministro Salomón Lerner, la aprobación de un Reglamento de la Ley de Consulta que difirió de los pactos alcanzados con las organizaciones indígenas, la resistencia a la publicación de la muy discutida Base de Datos de comunidades indígenas sujetas a la consulta previa, las dificultades para culminar el primer proceso de consulta en el ex Lote 1-AB, la salida más o menos masiva de oficiales del Ministerio de Cultura comprometidos con la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y la renuencia a aplicar la consulta en el subsector minero serían solo unos ejemplos que llevarían a la conclusión de que no ha habido cambios de fondo.

Una interpretación intermedia sería que, si bien estos cambios no constituyen innovaciones institucionales completas, tampoco son meras salidas de paso. Primero, reflejan logros importantes, nacidos de una convergencia entre las demandas de ciertos actores sociales y las visiones de ciertos tecnócratas innovadores, quienes, desde hace un buen rato, han estado buscando promover reformas modernizantes que combinaran una profundización de la democracia con la introducción de sistemas de planificación basados tanto en la concertación como en la racionalidad, en un contexto internacional en el cual se hace cada vez más difícil eludir las responsabilidades sociales y ambientales. Segundo, son cambios que no eran inevitables, y, por lo tanto, exigen una explicación: toca explicar por qué Anglo American no pudo —o no quiso— imponer el diseño inicial de Quellaveco, mientras Yanacocha no logra establecer una buena relación con la población de Cajamarca; toca explicar por qué, luego de tanta resistencia a la

independización de los poderes controlados por el Ministerio de Energía y Minas, finalmente se creó Senace; toca explicar por qué, a casi dos décadas desde que el Gobierno firmó el Convenio 169 de la OIT, fue este Gobierno el que por fin aprobó una ley de consulta. Tercero, son cambios que parecen reflejar ciertas divisiones y diferencias de opinión dentro del acuerdo político dominante en cuanto a estrategia y quizá objetivos. Mientras ciertas empresas y élites han sido renuentes al cambio, otras parecen bastante más abiertas y reconocen que los tiempos van cambiando, y que ya no se puede hacer negocios sin consultar, negociar y a veces ceder. Cuarto, y muy relacionado al punto anterior, son cambios que exigen debate: han colocado los temas de la consulta, la participación, la planificación territorial y el diálogo como temas de discusión en la esfera pública. De alguna manera, aunque sean cambios aún incompletos, marcan una línea en la arena política respecto de la cual va a ser muy difícil dar paso atrás.

Las innovaciones institucionales se dan dentro de una economía política donde el peso de la rentabilidad empresarial y el crecimiento macroeconómico siguen siendo grandes.

Pero no hay que ser ingenuos. Al mismo tiempo que estos cambios se han dado, la estrategia macroeconómica del país sigue dependiendo de una inversión sostenida en el sector minero; por lo tanto, seguirá habiendo mucha presión sobre el Ejecutivo para que siga garantizando las condiciones que favorezcan la inversión privada y una expansión sostenida del sector. Por otro lado, en la medida en que los precios de los minerales vayan

bajando, se irá reduciendo el espacio de manobra de las empresas (o de ciertas personas dentro de estas empresas), quienes buscan hacer las cosas de otra manera. De hecho, sigue existiendo la posibilidad de que Anglo American decida que el nuevo diseño de Quellaveco resulte demasiado caro dado el precio actual y previsto del cobre. Es decir, las innovaciones institucionales se dan dentro de una economía política donde el peso de la rentabilidad empresarial y el crecimiento macroeconómico siguen siendo grandes.

¿ESPACIOS PARA CAMBIOS MÁS COHERENTES?

Si entendemos los cambios que se han dado en estos dos años como interesantes, lejos de ser completos y aún sujetos a un acuerdo político que no ha cambiado mucho, toca averiguar sobre las condiciones que podrían permitir que en el futuro estos cambios, por un lado, se profundicen y, por otro lado, se difundan más ampliamente en la sociedad peruana para volverse prácticas rutinarias. De nuevo, el panorama se presta a diferentes lecturas. En la medida en que las movilizaciones sociales constituyan una fuente de presión importante que contribuya a crear espacios para procesos de transformación institucional, la situación no es muy alentadora. Por distintas razones —desde la criminalización de sus dirigentes hasta dinámicas internas—, se percibe un reflujo de los movimientos sociales principales (Aidesep, Conacami, Pacto de Unidad). Las organizaciones nacionales parecen divididas, debilitadas y sin liderazgos fuertes. Por su parte, los frentes locales y regionales se quedan aislados y sin resonancia a escala nacional (no obstante la consulta popular en Cañaris y el conflicto en Espinar). Mientras tanto, varias de las ONG que han jugado un papel importante en la elaboración de ideas generadoras para estos procesos de cambio institucional están enfrentando un contexto cada vez más difícil,

caracterizado por una creciente escasez de recursos financieros.

Una lección de estos últimos años es que si se sigue pensando la relación entre minería y sociedad tal como se lo ha hecho hasta la fecha, va a ser sumamente difícil salir del ciclo de conflictividad

A nivel del Gobierno, y a excepción de los casos del Ministerio del Ambiente y de la ONDS, buena parte de las personas y de los grupos más innovadores ya han salido de la administración pública (aunque habría que ver si el nombramiento del nuevo premier Villanueva lleve a un cambio en esta tendencia). En el sector empresarial, las cambiantes relaciones de propiedad minera crean incertidumbre en cuanto a la orientación que van a asumir los futuros dueños de ciertos proyectos clave en el país. En general, de las expectativas que hubo al inicio de este Gobierno ya no quedan muchas. Todo esto implica que el espacio para una profundización de los cambios institucionales y un cambio sustantivo en el acuerdo político se vean limitados. A su turno, esto sugiere que las dinámicas en el sector minero seguirán más o menos igual, aunque quizá con un poco menos conflicto a consecuencia de la capacidad que tiene la ONDS para anticipar y disipar tendencias hacia la conflictividad.

Obviamente, es mucho pedir que un cambio en el acuerdo político se dé en el periodo de un solo gobierno, pero una lectura más optimista quizás reconozca que desde 2010 se han mantenido ciertas tendencias que son más propicias, y han surgido otras nuevas. La producción intelectual sobre la cuestión minera, articulada en algunos

casos a los movimientos sociales, se ha sostenido. El debate sobre el post-extractivismo, aun cuando muchos lo rechazan como *naif* y poco práctico, se ha consolidado durante el mismo periodo y ha logrado colocar temas importantes en el debate público, como, por ejemplo, el tema de las transiciones. El Grupo de Diálogo Minero sigue activo, profundizando y matizando sus discusiones. En varias universidades, la economía política y la sociología política de la minería han cobrado cada vez mayor visibilidad en un conjunto de disciplinas, currículos y planes de estudios, y aun cuando varios de estos cursos pueden reflejar respuestas pragmáticas de universidades en su búsqueda de nuevos estudiantes, al mismo tiempo implican la creación de nuevos espacios de debate sobre el tema. De hecho, se mantienen la producción de tesis de grado y la organización de eventos especiales y foros estudiantiles. Desde el Estado, la Defensoría sigue aportando al debate, y en diciembre de 2012, la ONDS lanzó una nueva publicación, *Willaqniki*.

Todos estos espacios son importantes. Si bien no están vinculados entre sí, y a veces se critican mutuamente, en su conjunto constituyen un vehículo para ir pensando de otra manera y elaborando posibles articulaciones entre los cambios institucionales parciales que se han dado hasta la fecha. En la medida en que los acuerdos políticos se basan

en, y son sostenidos por, sentidos comunes e ideas tomadas como dadas, esta tarea de pensar las cosas de otra manera no es de menor importancia. Una lección de estos últimos años es que si se sigue pensando la relación entre minería y sociedad tal como se lo ha hecho hasta la fecha, va a ser sumamente difícil salir del ciclo de conflictividad. —■

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acemoglu, D. y J. Robinson (2012). *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Random House.

Di John, J. (2009). *From Windfall to Curse? Oil and Industrialization in Venezuela, 1920 to the Present*. University Park: Pennsylvania State University Press.

Khan, M. (2010) "Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions". Mimeo, School of Oriental and African Studies, Londres.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Bebbington, Anthony, Martin Scurrah y Anahí Chaparro. "Minería, conflictividad y la política: ¿algo cambia?". En Revista Argumentos, año 7, n.º 5. Diciembre 2013. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/mineria_conflictividad_politica.html.

ISSN 2076-7722

“EL PROBLEMA DEL INDIO”: una mirada a la implementación de la consulta previa desde la lógica del Estado y sus funcionarios



Álvaro Gálvez y Paolo Sosa*

“El derecho a la consulta previa sobre el desarrollo de los pueblos indígenas es un signo más de inclusión social. Forjamos un Perú para todos”.

Ollanta Humala. Publicado en Twitter el 23 de agosto de 2011, fecha de aprobación de la Ley de Consulta Previa en el Congreso de la República.

INTRODUCCIÓN

El 6 de septiembre de 2011, el presidente Ollanta Humala y los representantes del Poder Legislativo se congregaron en el distrito de Imaza, provincia de Bagua, para promulgar la Ley de Consulta Previa a los pueblos indígenas en un acto de fuerte carga simbólica.¹ El encargo de su reglamentación y rectoría

fue depositado en el recientemente creado Ministerio de Cultura, a través de su Viceministerio de Interculturalidad (VMI). En términos formales, la medida fue bien recibida por las organizaciones indígenas, así como por los representantes del Estado y algunos del sector empresarial². Sin embargo, a la fecha, el panorama se presenta bastante más complejo.

Por el lado de los empresarios, el discurso se ve contrario a la implementación de la ley. En más de una oportunidad, diferentes representantes y

* Álvaro Gálvez es politólogo e investigador del Instituto de Estudios Peruanos. Paolo Sosa es politólogo y asistente de investigación del Instituto de Estudios Peruanos. Ambos han trabajado en el equipo técnico del VMI en el área de consulta previa en materia de coordinación con gobiernos regionales. Agradecemos los generosos comentarios de Eduardo Dargent a una versión previa de este documento. Las fallas que persisten son responsabilidad nuestra.

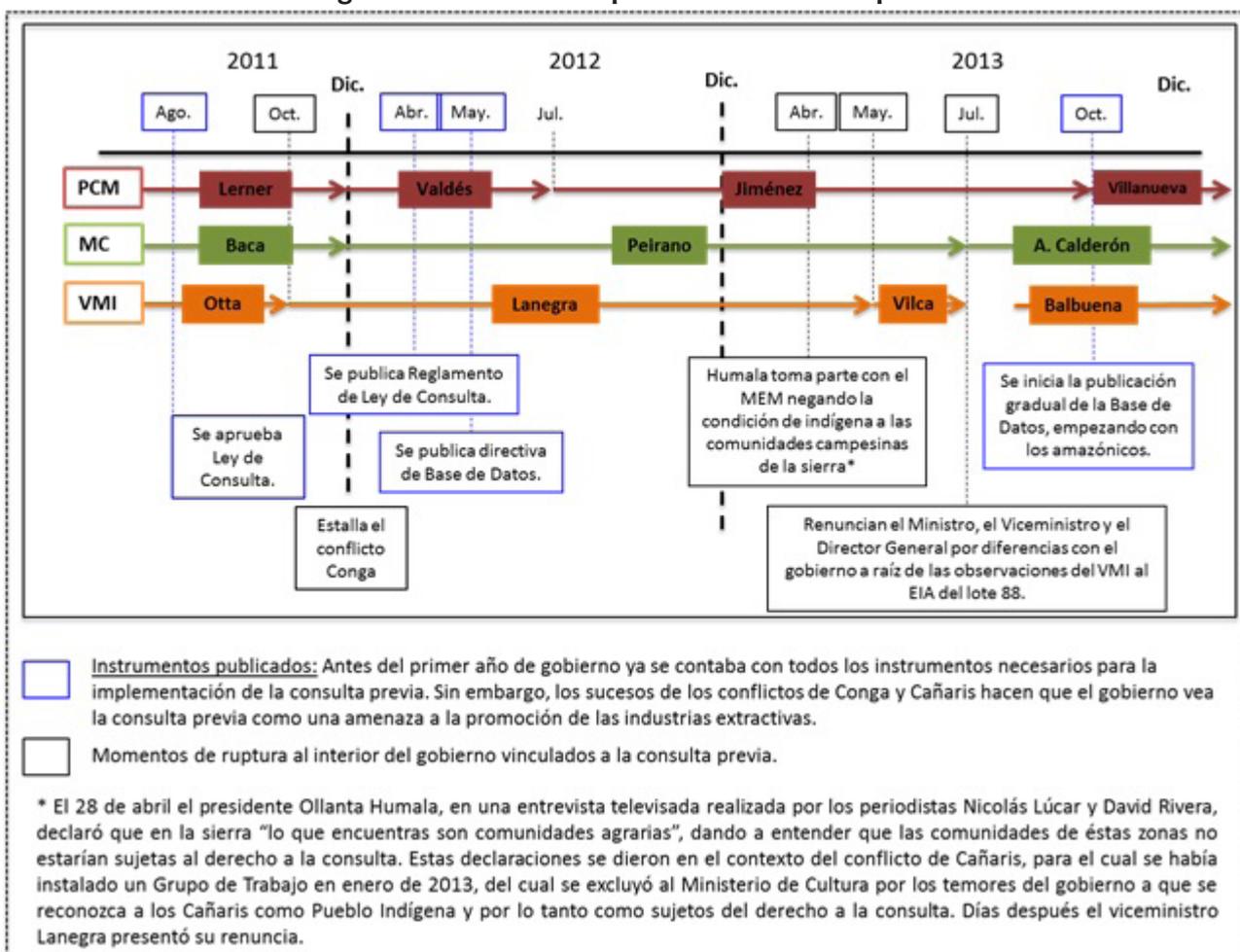
¹ Apenas dos años antes, el 5 de junio, la provincia de Bagua fue escenario de uno de los estallidos de violencia más dramáticos de la historia reciente. En este episodio, enmarcado en las protestas contra una serie de decretos supremos aprobados por el gobierno de Alan García, se produjeron enfrentamientos mortales entre ciudadanos indígenas y miembros de la Policía Nacional del Perú (Remy 2010: 279).

² El presidente de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, Pedro Martínez, consideró positiva la aprobación de la Ley de Consulta Previa, sin embargo, indicó que el reglamento deberá ser claro y transparente, así como recalzó la necesidad de fijar cuándo, cómo y a quiénes los asiste este derecho (*El Comercio*, 25/08/2011).

asesores se han pronunciado en contra del proceso, calificándolo como una traba administrativa que genera falsas expectativas entre los sectores indígenas.³ Asimismo, las organizaciones indígenas nacionales agrupadas en el Pacto de Unidad, junto a un grupo de organizaciones proindígenas, han criticado duramente el contenido de la ley, hasta el punto de plantear su inconstitucionalidad

(Pacto de Unidad y CNDH 2013). La idea común que atraviesa el discurso de estas organizaciones desconoce los avances de la gestión de Humala Tasso, reafirmando la idea de un Estado capturado por los sectores empresariales y, consecuentemente, la idea de la consulta previa como un derecho de veto, contribuyendo a una parálisis contraria a sus intereses.

Figura 1: Línea de tiempo sobre la consulta previa



Elaboración propia.

3 Desde un inicio, empresarios como Roque Benavides resaltaron que el Ministerio de Cultura no contaba con recursos para enfrentar estos "nuevos trámites burocráticos", advirtiendo que darles a las organizaciones indígenas un "derecho a veto sería nefasto para el sector minero y para las mismas comunidades"

(RPP, 13/09/2011). Sin embargo, al concluir la CADE 2013, el CEO de Minsur, Juan Luis Kruger, señaló en la hoja de ruta minera que la consulta previa ha generado falsas expectativas, además de que no queda claro como proceso, lo que genera demoras en los proyectos (Gestión, 28/11/2013).

¿Cuánto de esto es cierto? A dos años de la promulgación de la ley, Diana Álvarez-Calderón asume la titularidad del sector Cultura, en reemplazo de Luis Peirano, en un nuevo contexto de tensión respecto a la agenda indígena dentro del Ejecutivo. En este mismo periodo, inicia su gestión la cuarta viceministra de Interculturalidad, cuyos antecesores inmediatos presentaron sus renunciaciones como producto de las mencionadas tensiones (ver Figura 1). En efecto, la intervención del mismo Ollanta Humala y de otros sectores como Energía y Minas (MEM) o el Ministerio del Ambiente (Minam) ha dejado entrever esta situación, poniendo en debate la categoría de “pueblos indígenas” de grupos poblacionales como los quechua o los aimara, es decir, de aquellos ubicados en el área andina. De hecho, a la fecha solo ha concluido la etapa de diálogo de un proceso de consulta para la creación de un área de conservación regional en la zona amazónica, quedando pendiente la decisión del Minam sobre los acuerdos logrados con los pueblos indígenas involucrados y el Gobierno Regional de Loreto.

¿Qué tan sencillo ha sido para el VMI cumplir con el encargo de la agenda indígena en materia de consulta previa? ¿Cuál es la situación en el interior del Ejecutivo respecto al tema? ¿Cómo ha lidiado el VMI con la oposición de los sectores empresariales y el cuestionamiento de las organizaciones indígenas? Para responder a estas preguntas analizamos la trayectoria de los últimos dos años, tomando en cuenta las declaraciones y documentos emitidos por los principales actores de esta historia, tanto del Estado como del sector privado y la sociedad civil.⁴ Del mismo modo, se analizaron los procesos desarrollados por el VMI en relación con

4 Agradecemos la colaboración de Gabriela Ruiz en la recolección y sistematización de información relevante para este trabajo. Los medios revisados son El Comercio, Servindi, Gestión, La República y Lamula.pe, así como los comunicados de los principales sectores del Estado involucrados.

el contexto político y económico. Finalmente, entrevistamos a tres de los cuatro viceministros, así como a funcionarios clave dentro del VMI.⁵

VIENDO COMO ESTADO

Reconstruimos la historia “desde adentro”, tomando en cuenta la versión de los gestores públicos involucrados desde el sector Cultura. Esta perspectiva tiene grandes limitaciones, puesto que no recoge de primera mano las reacciones tanto de los otros sectores del Estado como de la sociedad civil. Sin embargo, provee al lector interesado una pieza fundamental del rompecabezas raramente abordado, siendo el Estado visto comúnmente como un actor abstracto, con intereses definidos, ya sean propios o de sectores privados (Tanaka 2010). En términos generales, el desarrollo de la agenda de consulta previa en particular nos provee una imagen importante del devenir propio del gobierno de Ollanta Humala, sus retos, decisiones y el contexto en el que se desarrolla, así como de las tensiones entre los sectores.

En concordancia con la propuesta teórica de Eduardo Dargent (2012)⁶, la información recogida denota un escenario complejo, con cuatro factores que determinarían la situación de aparente parálisis e insuficiente autonomía de la agencia estatal responsable de velar por la implementación de la consulta previa. En primer lugar, el tema indígena

5 Las entrevistas se realizaron en el transcurso del mes de noviembre en la ciudad de Lima. Los entrevistados fueron Patricia Balbuena (viceministra de Interculturalidad y exdirectora general de Ciudadanía Intercultural), Iván Lanegra (exviceministro de Interculturalidad), Paulo Vilca (exviceministro y exdirector general de Interculturalidad y Derechos de los Pueblos, DGIDP), Hernán Coronado (ex DGIDP y exasesor del ministro de Cultura para temas indígenas) y Ángela Acevedo (coordinadora del equipo de consulta previa). Agradecemos su buena disposición ante nuestras preguntas, así como sus comentarios durante el desarrollo de este trabajo.

6 El autor señala estos cuatro factores relevantes para discutir las posibilidades de que un área técnica alcance autonomía, fortaleza y continuidad en el Estado.

responde a una naturaleza especialmente compleja por sus características políticas, antropológicas y jurídicas,⁷ así como por la configuración institucional que enmarca la práctica de la agencia. En segundo lugar, esta situación se desarrolla con una agenda polarizada, sin consensos técnicos o jurídicos mínimos sobre las categorías que marcan la implementación de políticas públicas. En tercer lugar, hay una constelación plural pero desbalanceada de actores con intereses alrededor de los efectos de esta política pública. Finalmente, existe una percepción de alto riesgo para el Gobierno respecto a las posibles consecuencias de la implementación de esta política pública en el desempeño económico y la inversión privada.

Sin embargo, la propuesta de Dargent (2012) señala los cuatro factores sin jerarquizarlos. Consideramos que ante la indefinición o la falta de consenso, los dos últimos factores, vinculados a los actores políticos y económicos que rodean al sector y se interesan en la implementación (o no) de la política pública, terminan siendo más relevantes. En ese sentido, proponemos que ante este esquema es importante resaltar los efectos del contexto político en el que se forja la institución y los límites institucionales de una agencia estatal nueva creada para implementar una política pública compleja y sin precedentes.

Sobre lo primero, resaltamos la importancia del primer año de gobierno de Ollanta Humala, marcado por los conflictos de Conga, Espinar y Cañaris, así como la desaceleración del crecimiento económico producto de la caída del precio de los metales. Respecto a lo segundo, nuestra historia revela la evolución y limitaciones institucionales del VMI en términos presupuestales y de recursos humanos. Finalmente, proponemos algunos factores que menguan los efectos determinantes de lo antes señalado, remediando este tipo de limitaciones en espacios temporales específicos.

7 Ver Salmón et ál. 2012 y Rousseau 2012.

COMPLEJIDAD SIN CONSENSO

*“En las tierras andinas hay principalmente comunidades agrarias [...] las comunidades indígenas están en su mayoría en la selva”.*⁸

La implementación de la consulta previa aborda dos dimensiones jurídicamente complejas. Por un lado, los términos procedimentales definidos por la reglamentación de la ley han generado un escenario de complejidad en cuanto a la dispersión de las competencias sobre la implementación de esta política pública. Por otro lado, la naturaleza misma del tema indígena ha creado un espacio de poco consenso respecto de quiénes son sujetos de este derecho y sobre qué medidas específicas se aplica.

El VMI tiene la responsabilidad política de llevar adelante la consulta previa como política pública, pero no cuenta con las competencias suficientes para garantizar por sí mismo la implementación de este derecho cuando se trata de medidas dictadas por otros sectores.

Cabe resaltar que una de las principales particularidades de la normativa peruana de consulta previa es la configuración de las funciones, mediante la cual se dispersan las responsabilidades legales para su implementación. A diferencia de países como Colombia, donde la obligación de implementar la consulta es exclusiva del Ministerio de Interior, en el Perú, la rectoría recae sobre el VMI, pero su implementación concierne formalmente a

8 Ollanta Humala en entrevista con David Rivera y Nicolás Lúcar (TV Perú, 28/04/2012).

las distintas entidades del Estado según a quién corresponda la competencia de la medida que será consultada.⁹ Es decir, el VMI tiene la responsabilidad política de llevar adelante la consulta previa como política pública, pero no cuenta con las competencias suficientes para garantizar por sí mismo la implementación de este derecho cuando se trata de medidas dictadas por otros sectores.

Conjuntamente, el tema central de la política pública es bastante complejo en sí mismo producto de una larga historia llena de vaivenes y desencuentros.¹⁰ La consulta previa está definida como un derecho exclusivo de los pueblos indígenas que se aplica cuando existe una potencial afectación de sus derechos colectivos (OIT 2009, PRO169 2009). Producto de esta definición surgen las siguientes interrogantes: ¿quiénes son indígenas? ¿Qué son los derechos colectivos? ¿Cómo se definen los “cambios sobre la situación jurídica” como establece la legislación? Las categorías que se desprenden del propio convenio e incluso de la legislación peruana son lo suficientemente laxos y abiertos a la interpretación como para generar disenso entre los sectores del Estado involucrados. Esta situación juega en pared con la inexistencia de una definición gubernamental (más allá de lo escrito en la ley) a partir de la cual debatir y responder estas preguntas, y consecuentemente determinar las formas de implementación de esta política pública. Como veremos más adelante, este escenario es clave para comprender el debate por la publicación de la Base de Datos de Oficial de Pueblos Indígenas y Originarios.

En ese sentido, la definición técnica sobre lo indígena es permeable al debate político, donde múltiples posturas construyen un lenguaje con

importantes limitaciones para dialogar con la lógica estatal y la cultura del funcionario público. No es nuestra intención sugerir que este tema se defina únicamente en términos técnicos, pero nos apoyamos en la idea de que el funcionamiento del aparato estatal se sostiene en la definición de categorías que permitan implementar políticas públicas con cierto grado de planificación y predictibilidad. Definir la identidad cultural de los seres humanos es una tarea muy sensible, en la que intervienen diversos matices. Por esto, la consulta previa se convierte en un claro ejemplo de los límites de las políticas interculturales cuando enfrentan la necesidad de construir indicadores que les permitan hablar el lenguaje del Estado. En este caso, dichas limitaciones se evidencian en las tensiones surgidas por la búsqueda de criterios consensuados respecto de los sujetos de este derecho, y en tal sentido, por las dificultades de controlar y monitorear las potenciales consecuencias de su implementación (Scott 1998).

LOS COSTOS DE LA INDEFINICIÓN

Sin embargo, a pesar de estas dificultades, en un momento inicial existió un consenso mínimo sobre lo que significaba la consulta, lo que permitió la aprobación por unanimidad de la ley en el Congreso de la República (Sosa et ál. 2012). En ese contexto, con la venia del presidente, se desarrollan algunos instrumentos de gestión con cierta rapidez. A menos de un año de la aprobación de la ley, se aprobó su reglamento, en el que se despliegan las características jurídicas establecidas en el Convenio 169 de la OIT, tratado que ostenta rango constitucional en el Perú desde 1995 (Ministerio de Cultura 2012). Un mes después, en mayo de 2012, el VMI publicó la directiva que marca las pautas para la inclusión de comunidades en la Base de Datos. Para diciembre de ese mismo año, la primera versión de esta Base de Datos ya estaba lista.

⁹ Esta situación podría ser vista como fruto del particular apego de la Ley y Reglamento de Consulta Previa peruana al texto del Convenio 169 de la OIT.

¹⁰ Ver Greene 2009 y Remy 2013.

La velocidad con la que se prepararon estos instrumentos tomó por sorpresa al gabinete Jiménez. Al comprobar que el mapa de comunidades indígenas cubría la mayor parte del territorio peruano en las regiones de sierra y selva, y por lo tanto que coincidía geográficamente con un gran porcentaje de concesiones mineras proyectadas por el MEM,¹¹ surgieron las preocupaciones por el riesgo que esto podría representar para la promoción de las inversiones mineras. A raíz de los conflictos de Conga y Cañaris, el Gobierno había variado su postura sobre la consulta previa, a partir de la cual se produce una dinámica de debate polarizada, especialmente por la desconfianza respecto de las organizaciones representativas. En un contexto de disminución de los precios de los minerales, la puesta en marcha de la consulta previa fue vista, entonces, como una potencial amenaza a la sostenibilidad de los recursos necesarios para la implementación de programas sociales u otros prioritarios de la agenda del Gobierno.¹²

Así, si bien se lograron consensos mínimos para la promulgación de la Ley de Consulta y su reglamentación, el escenario político había variado al

llegar el momento de implementarla. Es en este nuevo contexto que se da la discusión sobre los sujetos de este derecho, en la que, ante las limitaciones antes expuestas, terminan predominando las posiciones en el interior del Gobierno que ahora veían con mucha preocupación e incertidumbre los alcances de la consulta.

LOS ACTORES

El marco administrativo disperso descrito líneas arriba fortalece las posiciones de sectores como el MEM y el MINAM, que quedan exentos de responsabilidad política sobre sus propias competencias en esta materia y refuerzan la condición de vulnerabilidad del VMI. A esto se suma que el Ministerio de Cultura no ha terminado de asumirse como responsable del tema indígena, dejando al VMI como el actor clave en la disputa. Este marco centra el único camino para definir la implementación de este derecho en la negociación entre sectores, lo que genera una clara desventaja frente a sectores que intervienen a nivel de gabinete ministerial.¹³ Es en la configuración de este escenario que las relaciones de poder se manifiestan, y donde, ante las nuevas prioridades del Gobierno, la consulta previa encuentra sus límites concretos.¹⁴

11 El diario *La República* (06/02/2013) publicó un informe en el que, mediante la información de altos funcionarios, se da cuenta de esta tensión, especialmente por la reacción del ministro Merino ante la definición de pueblos indígenas en zonas andinas con proyección minera como Apurímac (Sifuentes 2013). Semanas después, el presidente de Perupetro, Luis Ortigas, ya se animaba a afirmar que este proceso era “una dificultad” que demora los plazos de aprobación para los proyectos de exploración y explotación petrolera, ahuyentando la inversión privada en el sector hidrocarburos (RPP, 26/04/2013).

12 Ya antes, durante el proceso de reglamentación de la ley, el conflicto de Conga había redefinido el interés del Gobierno sobre el control de los potenciales efectos políticos de este instrumento legal. Por ejemplo, el artículo 2.3 del reglamento espontáneamente introduce una cláusula exclusiva para gobiernos regionales, sometiéndolos a la autoridad del VMI (es decir, el Gobierno nacional) para poder llevar a cabo procesos de consulta. Este artículo ha sido considerado como uno de los incluidos sin ser parte de los acuerdos previos en la comisión multisectorial que participaba en la reglamentación.

13 Especialmente durante la gestión Lanegra, la cara visible del Ministerio de Cultura recaía sobre el VMI, mientras que por el MEM y el MINAM respondían las cabezas del sector. Esto evidencia la poca importancia prestada por el Ministerio de Cultura a la agenda indígena frente a sus pares en el Consejo de Ministros. Como proponemos, el cambio en esta postura luego del nombramiento de Vilca y en la actual gestión parece haber reconfigurado estas relaciones en el ámbito ministerial.

14 Finalmente, esta agencia del Estado tiene que enfrentar esta situación en desventaja comparativa por los propios límites logísticos y de recursos humanos determinados por la configuración de su presupuesto y la carencia de profesionales socializados y especializados en un tema sin precedentes como la consulta previa. Esto no solo juega a favor de la indefinición técnica, sino que parece privar al VMI de la posibilidad de ganar pequeñas batallas en las negociaciones frente a estas otras agencias más consolidadas.

En este contexto, la posición predominante en el Gobierno encuentra fuertes coincidencias con la agenda de inversión del sector privado, especialmente en minería e hidrocarburos. La confluencia de estos actores y las limitaciones antes mencionadas proveen los argumentos necesarios para posturas radicales que terminan reduciendo los estándares definidos por la consulta previa a una simple traba burocrática. Este discurso político, al igual que los otros antes reseñados, es apropiado por ciertos grupos mediáticos, lo que contribuye al debilitamiento de las ya precarias posibilidades de implementación.

Los grupos empresariales son una excepción parcial a la regla en un escenario de desinstitucionalización, siendo así la balanza cotidianamente inclinada hacia su lado.

Por otro lado, la fragmentación de las organizaciones indígenas, representantes de los sujetos de derecho, y las posturas maximalistas adoptadas por algunas organizaciones proindígenas contra la legislación vigente dejan al VMI sin aliados a los cuales recurrir para balancear esta constelación de grupos de interés.¹⁵ Además, la hostilidad en el interior del Ejecutivo genera un espacio negativo en cuanto a la inestabilidad de los funcionarios

15 Se recomienda revisar los trabajos de Paredes (2010) y Meléndez (2012). Las organizaciones de alcance nacional involucradas en este proceso han sido la Asociación Interétnica de la Selva Peruana (Aidesepe), la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (Conap), la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (Onamiap) y la Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA), la cual fue incluida en los procesos a pesar de la negativa inicial de otras organizaciones.

del VMI, incrementando la percepción de su incapacidad para asumir compromisos a largo plazo con las organizaciones. En ese sentido, la desinstitucionalización de la arena política juega un rol negativo, frente a la ausencia de partidos políticos u organizaciones sociales con fuertes lazos con la sociedad, lo que determina la marginalización de este debate.

Con excepción de algunos grupos parlamentarios,¹⁶ el debate público por la consulta previa se desarrolla entre las denuncias de organizaciones indígenas parte del Pacto de Unidad y las declaraciones del empresariado y sus grupos representativos. Y cuando los partidos se han detenido a debatir, le han asignado fuertes cargas ideológicas, ya sea a favor o en contra de la inversión minera, reduciendo el entramado complejo de este tema al debate sobre el veto. La diferencia de poder e influencia entre estos grupos puede ser vista como parte de la dinámica general de la primera mitad del actual gobierno. A pesar de sus limitaciones, los grupos empresariales son una excepción parcial a la regla en un escenario de desinstitucionalización, siendo así la balanza cotidianamente inclinada hacia su lado (Encinas et ál. 2011).¹⁷

CONCLUSIONES

Resulta claro que la agenda de interculturalidad y el tema indígena en general son bastante complejos, lo que los hace difícil de asir desde la lógica estatal. La falta de consenso mínimo para la implementación se agrava por la naturaleza particular de la consulta previa en relación con la economía. En ese sentido, los cambios en la economía y la nueva coyuntura por los conflictos socioambientales

16 Concretamente la congresista por Cusco, Verónica Mendoza, de Acción Popular/Frente Amplio, o la congresista por Lima Marisol Pérez Tello.

17 Recomendamos revisar el artículo de Bebbington, Scurrah y Chaparro en este número de *Argumentos*.

generaron un incremento en el costo político del cumplimiento de este derecho.

La publicación de la Base de Datos, más allá de su forma, parece inclinarse a la postura predominante dentro del Gobierno respecto de la exclusión de las comunidades andinas.

Ante este nuevo contexto, a diferencia de la propuesta de Dargent (2012), que señala que el costo político de intervenir con un área del Estado limita la intervención del Ejecutivo, proponemos que en este caso no intervenir y dejar trabajar a la agencia según sus propios estándares resulta potencialmente costoso para la agenda del Gobierno. En ese sentido, la oportunidad de balancear el peso de los actores queda descartada en el momento que el Gobierno avala la postura de sectores como el MEM, y consecuentemente del Ministerio de Economía y Finanzas.

Asimismo, las críticas más polarizadas desde algunas organizaciones representativas de los pueblos indígenas y organizaciones proindígenas dificultan la consolidación de la ley y su implementación. El desarrollo de una institución no solo requiere voluntad y capacidad por parte de las autoridades y los gestores, sino también de que los colectivos organizados en la sociedad civil demanden su aplicación y, con ello, la echen a andar, perfeccionándola en el tiempo (Levitsky y Murillo 2012).

En este contexto, vale la pena resaltar el rol de las gestiones para afrontar los efectos del escenario que hemos analizado. Por un lado, Lanegra logró capitalizar el debate político a favor del VMI, dándole pre-

sencia y relevancia a pesar de las limitaciones institucionales de esta agencia. Por otro lado, la renuncia de Vilca, al no aceptar las presiones del Poder Ejecutivo para la aprobación de un proyecto extractivo, representa una ruptura que genera espacios importantes para la redefinición de la estrategia técnica y burocrática del VMI. El rol que juega la viceministra Balbuena (incluso desde su participación previa como asesora de la DGIDP en la gestión Lanegra) es importante para la remediación de los problemas de recursos presupuestales, fortaleciendo algunas capacidades técnicas en los recursos humanos del sector.

Tras los episodios de conflicto, la gestión actual parece apuntar a la consolidación de elementos técnicos que buscan generar puntos mínimos de partida. La publicación de la Base de Datos, más allá de su forma, parece inclinarse a la postura predominante dentro del Gobierno respecto de la exclusión de las comunidades andinas. Sin embargo, esta decisión establece un punto de inicio para la discusión sobre la base de elementos concretos. Solo así se abre espacio para la implementación de un derecho que va definiendo los debates políticos frente a la postura del Estado.

El gran reto para aprovechar esta nueva coyuntura es reducir la percepción de “costo político” que existe dentro del Gobierno, y construir las alianzas necesarias entre los sectores involucrados para avanzar de forma sostenida en la implementación de este derecho. Esto no debería ser dejado de lado por quienes han tenido posturas críticas

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Damonte, Gerardo y Tania Ramírez (2012). “Ley de Consulta: avances, problema y posibilidad”. En María Ana Rodríguez y Omar Coronel (eds.), *Los retos de la “Gran Transformación”*. Lima: PerúDebate.

Dargent, Eduardo (2012). *Technocracy Under Democracy: Assessing the Political Autonomy of Experts in Latin America*. Tesis doctoral, Departamento de Gobierno de la Universidad de Texas en Austin.

Encinas, Daniel, Paolo Sosa y Mauricio Zavaleta (2011). “Los retos políticos de la inclusión social”. *Argumentos*, año 5, n.º 5.

Golte, Juergen (2011). “El Convenio 169 de la OIT, la Constitución peruana y la Ley de Consulta Previa”. *Argumentos*, año 5, n.º 5.

Greene, Shane (2009). *Caminos y carretera: acostumbrando la indigeneidad en la selva peruana*. Lima: IEP.

Levitsky, Steven y María Victoria Murillo (2012). “Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina”. *Politai, Revista de Ciencia Política*, año 3, n.º 5.

Meléndez, Carlos (2012). La soledad de la política. Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012). Lima: Mitin Editores.

Ministerio de Cultura (2012). *Derecho a la consulta previa*. Lima: Ministerio de Cultura.

North, C. Douglass, John J. Wallis y Barry Weingast (2009). *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press.

Organización Internacional del Trabajo (2009). *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Pacto de Unidad y Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (2013). *Perú: Informe alternativo 2013 sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT*. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR).

Paredes, Maritza (2010). “En una arena hostil: la politización de lo indígena en el Perú”. En Carlos Meléndez y Alberto Vergara (eds.), *La iniciación de la política: el Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

PRO169 OIT (2009). *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio Núm. 169 de la OIT*. Lima: OIT, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo.

Remy, María Isabel (2013). *Historia de las comunidades indígenas y campesinas del Perú*. Documento de Trabajo n.º 202. Lima: IEP.

Rousseau, Stephanie (2012). “La Ley de Consulta Previa y las paradojas de la indigeneidad en la sierra del Perú”. *Argumentos*, año 6, n.º 5.

Salmón, Elizabeth et ál. (2012). *La consulta previa, libre e informada en el Perú: hacia la inclusión del interés indígena en el mundo de los derechos humanos*. Lima: Fundación Konrad Adenauer e Instituto de Derechos Humanos de la PUCP.

Scott, James C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.

Sifuentes, Marco (6 de febrero de 2013). “La consulta previa: una fuente de conflictos dentro y fuera del gobierno”. *La República*.

Sosa, Paolo et ál. (2012). “Los efectos de la fragmentación en las organizaciones indígenas y la dinámica política e institucional de la consulta previa en el Perú”. *Politai, Revista de Ciencia Política*, año 3, n.º 5.

Tanaka, Martín (ed.) (2010). *El Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú*. Lima: IEP.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Gávez, Álvaro y Paolo Sosa. “El problema del indio”: una mirada a la implementación de la consulta previa desde la lógica del Estado y sus funcionarios”. En *Revista Argumentos*, año 7, n.º 5. Diciembre 2013. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/mineria_conflictividad_politica.html. ISSN 2076-7722

DE LA GRAN TRANSFORMACIÓN A LA GRAN CONTINUACIÓN: la política laboral a dos años de gobierno

Enrique Fernández-Maldonado*



A mis amigos del IEP, por su cincuenta aniversario.

A poco más de dos años de haber iniciado su mandato, ¿qué ha hecho el gobierno de Ollanta Humala —y qué no— en materia de políticas laborales y empleo?

Para responder a esta pregunta propongo tres entradas para el análisis. La primera dimensión —que podemos definir como estructural— hace referencia al contexto económico en que nos encontramos: ¿en qué medida el modelo de desarrollo adoptado e impulsado en el país desde hace casi tres décadas genera empleo adecuado de manera sostenida y diversificada?

* Sociólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Trabajó como director de Prevención y Solución de Conflictos Laborales y Responsabilidad Social Empresarial Laboral en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. El autor agradece especialmente las ideas, comentarios, sugerencias y la información compartida por Fernando Cuadros, Raúl Mauro y Paskal Vandenbussche, en gran medida recogidos en este artículo.

Una segunda dimensión de análisis reposa en los actores, y está relacionada con el posicionamiento político, programático y la forma como el régimen define la agenda empresarial, laboral y sindical en el actual contexto político.

Finalmente, la tercera dimensión tiene que ver con las políticas e iniciativas programáticas implementadas por el principal ente rector en el ámbito laboral: el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).

ESTRUCTURA ECONÓMICA Y GENERACIÓN DE EMPLEO ADECUADO

Para comenzar: política macroeconómica y situación del empleo están íntimamente relacionadas. Esta relación es determinante e interdependiente con cualquier otra dimensión de análisis complementaria. La orientación general de la política

económica y los objetivos que esta persigue resultan claves para comprender el alcance y resultados de la política laboral que se aplica desde la administración pública. En nuestro país, algunos autores encuentran que las políticas neoliberales que implementaron los gobiernos durante las tres últimas décadas “no solo deprimieron los sueldos y salarios reales, sino que introdujeron una manera de crecer que no crea empleo ni ingresos decentes, y que excluye a la inmensa mayoría de la población de la sierra y la selva en el esfuerzo productivo del país” (Jiménez 2012).

Para Jiménez (2012), las reformas institucionales y el ajuste económico adoptados en los años noventa generaron cambios en la estructura productiva del país que terminaron acentuando la desestructuración del proceso de industrialización y diversificación productiva iniciado en los años cincuenta. Con la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones generada por el manejo económico desastroso con que cerramos la década de 1980, el énfasis puesto en la promoción de la inversión privada, la apertura de las fronteras económicas y las reformas laborales flexibilizadoras —lineamientos centrales del neoliberalismo— fueron incorporados sin mayor resistencia por una sociedad estresada por la hiperinflación y la violencia política. De esta forma, transitamos de un proceso de fortalecimiento del mercado interno hacia un modelo de crecimiento que, tras dos décadas de implementación en nuestro país, “no expande la producción de aquellas actividades que generan más empleo e ingresos: el índice de empleo de la manufactura ya no sigue el comportamiento del PBI, justamente desde los años en que empiezan a aplicarse las políticas neoliberales” (Jiménez 2012: 57).

En efecto. Si analizamos las cifras del empleo generado entre los años 2004 y 2008 —cuando se alcanzaron los

niveles máximos de crecimiento económico, cercanos al 8%—, tenemos que la expansión del empleo (en empresas de diez a más trabajadores del ámbito urbano) estuvo liderada por los sectores extractivos (7,7%), servicios (6,3%) y comercio (6,2%), que estuvieron en niveles por encima del crecimiento promedio anual (6,2%). Por debajo de este promedio se ubicaron el sector manufactura (6%) y transporte, almacenamiento y comunicaciones (4,7%). Con la crisis económica global de 2008, la expansión del empleo se redujo a una tasa anual promedio de 3,7%, y pasó a ser liderada por los sectores comercio (5,3%) y servicios (5,1%), seguidos de las industrias extractivas (3%), transporte, almacenamiento y comunicaciones (3%) y manufactura (0,8%).

Transitamos de un proceso de fortalecimiento del mercado interno hacia un modelo de crecimiento que, tras dos décadas de implementación en nuestro país, “no expande la producción de aquellas actividades que generan más empleo e ingresos.”

Cuadros y Poquioma (2013) ven en estas variaciones un cambio relativo en el patrón de crecimiento del empleo. Si en el periodo previo a la crisis internacional, el crecimiento del empleo formal estuvo liderado principalmente por los sectores orientados al mercado exterior (minería, agricultura, textiles y confecciones) y por las ciudades del interior del país, a partir de 2009 el crecimiento de empleo formal fue encabezado por las actividades orientadas al mercado interno (comercio,

servicios y construcción), y en el ámbito regional por Lima Metropolitana. Una primera conclusión a la que llegan es que, si bien la economía peruana ha logrado sobrellevar el remezón económico internacional, con cifras de crecimiento del empleo en azul, lo cierto es que en escenarios como el actual —caída de la demanda internacional de las materias primas y con una base industrial reducida—, nuestro crecimiento resulta frágil y poco sostenible. Por otro lado, en cualquiera de los dos escenarios —expansión o desaceleración—, el crecimiento del empleo industrial ofrece un menor dinamismo que otros sectores que, intensivos en capital y altamente tecnificados, presentan escasa elasticidad producto-empleo (como las industrias extractivas)¹ y no se llegan a articular con otros nichos de mercado.

Varios analistas han advertido que la generación de empleos productivos —de manera sostenible y de calidad— dependerá del tránsito progresivo de la matriz primario exportadora, dominante en las últimas tres décadas, hacia un modelo de crecimiento asentado en la industrialización y exportación diversificada de manufactura (Verdera 2007, Jiménez 2012). De manera complementaria, para revertir la extendida precariedad y vulnerabilidad laboral en las que se encuentran las dos terceras partes de la PEA, se requiere aplicar

políticas activas de fortalecimiento del mercado interno, meta imposible de lograr sin un incremento sostenido de las remuneraciones reales y de la capacidad adquisitiva de los trabajadores.

Pero estos objetivos parecen ser ajenos dentro de las prioridades del actual Gobierno, y también de los anteriores. Esto se refleja en el pobre financiamiento que recibe la cartera llamada a regular las relaciones laborales y promover el trabajo decente, productivo y sostenible.

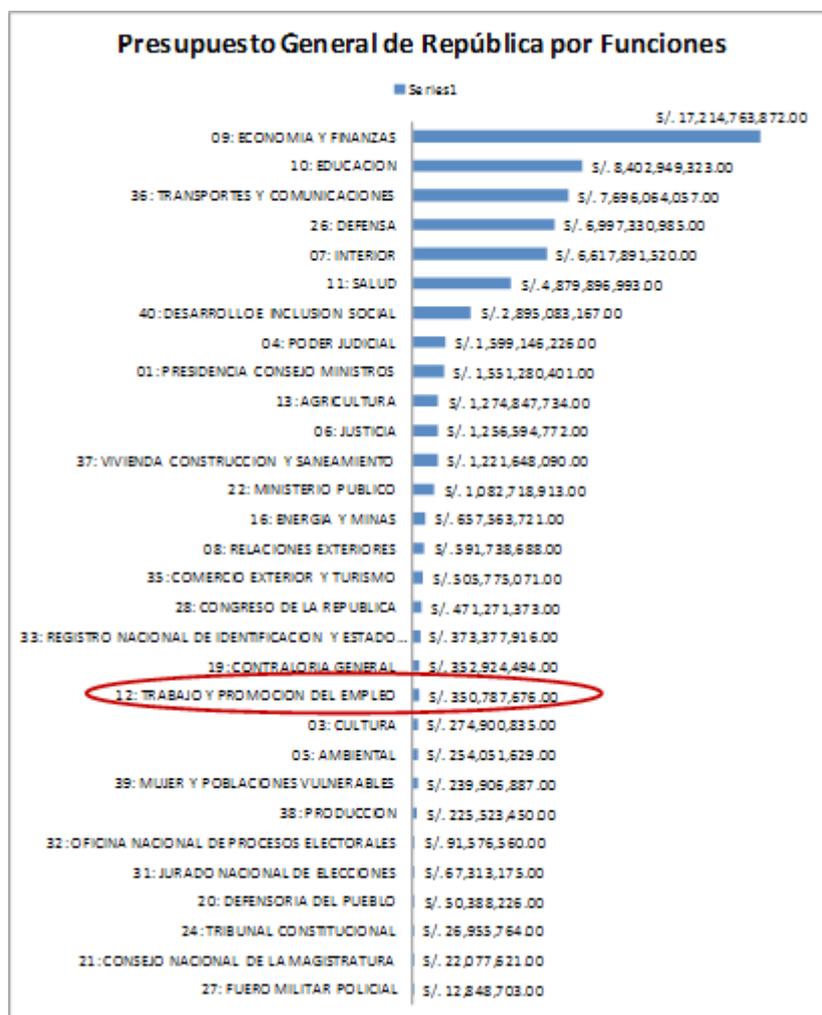
Como se aprecia en el Gráfico n.º 1, la función Trabajo está lejos de ser la “niña de los ojos” del Gobierno. Siendo un sector clave para la regulación de las relaciones de trabajo y la promoción del empleo adecuado, los montos asignados en el Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) —lo que se tiene proyectado invertir en el sector al año— apenas llegan al 0,04% del PBI en 2013 (el Presupuesto General representa el 19,33%).

El regateo presupuestal es transversal a todos los niveles de gobierno. Como se aprecia en el Cuadro n.º 1, lo asignado al MTPE representa apenas el 0,27% del Presupuesto General de la República, y en el caso de las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo —órganos competentes de la función trabajo en las regiones—, lo asignado representa el 0,23% de lo otorgado por sus gobiernos regionales.

La situación de abandono no es de ahora. Si analizamos la evolución de las partidas asignadas al sector Trabajo, vemos que esta apenas ha variado (el incremento de 0,2% en 2010 fue animado por los compromisos asumidos al firmar el TLC con EE. UU.). En los últimos cinco años, ha transitado entre el 0,02% y 0,04%, y se proyecta que el próximo año mantenga la misma proporción.

¹ Este razonamiento es particularmente relevante a la luz de la orientación de la política social. En nuestro país, durante los años noventa transitamos de un modelo corporativo hacia uno residual y focalizado. Los avances en materia de reducción de la pobreza registrados en la última década han sido posibles —en gran medida— por la ampliación de la cobertura poblacional de los programas sociales. Pero se trata de una reducción endeble y poco sostenible. Sin la ayuda social ni empleos de calidad, muchos de los beneficiarios volverían a cruzar el umbral de pobreza. Como ha sido planteado en el debate internacional, “las características de las políticas promovidas por los organismos internacionales y los gobiernos para ‘erradicar’ la pobreza, siendo importantes en lo inmediato, no logran su cometido y producen algo así como un círculo vicioso que refuerza la desigualdad y, paradójicamente, aumenta la pobreza”.

Gráfico N° 1:



Fuente: Marco macroeconómico multianual 2013.
Elaboración: autor.

Cuadro 1. Presupuesto por niveles de gobierno, en soles (2013)

| | Por Sector | Porcentaje | Presupuesto por nivel de Gobierno |
|-----------------------------|----------------|------------|-----------------------------------|
| Gobierno Nacional | 200,357,799.00 | 0.27% | 72,635,027,279 |
| Gobiernos Regionales | 41,144,376.00 | 0.23% | 17,633,667,360 |

Fuente: Marco macroeconómico multianual 2013.
Elaboración: autor.

Cuadro n.º 2: Evolución del Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) para el sector Trabajo (2009-2013)

| Función | PIA_Año | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-------------------------------------|---------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|
| Trabajo | | 0.02% | 0.06% | 0.04% | 0.04% | 0.04% | 0.04% |
| Presupuesto General de la República | | 18.94% | 18.82% | 18.20% | 18.16% | 19.33% | 19.69% |
| PBI. | | 72,355,497 | 81,857,278 | 88,460,619 | 95,534,635 | 108,418,909 | 118,934,253 |

Fuente: Marco macroeconómico multianual 2013.
Elaboración: autor.

¿Qué lectura admite esta información? Una primera es la constatación de que el trabajo, como sector y problemática, ha perdido centralidad como eje ordenador de la vida social. En la medida que el acceso a los recursos públicos refleja el lugar que ocupan las carteras (y los sectores que representan) dentro de la estructura de poder gubernamental, podemos inferir que sectores como el de Trabajo —cuya principal razón de ser es garantizar el cumplimiento de las normas laborales— no han formado parte de las prioridades de los últimos gobiernos, nacionales y subnacionales.

En el contexto macroeconómico que nos encontramos, las posibilidades de promover el empleo adecuado —en las condiciones descritas— son bastante limitadas, por lo menos en los niveles que exige el mercado laboral peruano. Representando el 52% del total del presupuesto (Presupuesto Institucional Modificado, PIM) asignado al MTPE, se ha proyectado que este año los programas sociales de empleo —Jóvenes a la Obra, Vamos Perú, Trabaja Perú y Perú Responsable— tendrán un impacto total de 58.000 jóvenes beneficiarios; una cifra modesta considerando que en nuestro país “ingresan” al mercado laboral 300.000 jóvenes cada año.²

² Presentación de la ministra Laos ante el Pleno del Congreso para sustentar el presupuesto asignado a su cartera y el sector. Jueves 28 de noviembre de 2013.

LOS LÍMITES DEL TRIPARTISMO

El apoyo que brindó el sector sindical —y en particular la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP)— a la alianza Gana Perú durante la campaña electoral se tradujo, una vez resuelta la elección, en el nombramiento de un viceministro de trabajo (Pablo Checa) de las canteras de la plaza Dos de Mayo; una concesión histórica para el movimiento sindical peruano.

Con la caída del gabinete Lerner, a los cuatro meses de gobierno, la composición centrozquierdista en el Ministerio de Trabajo comenzó a resquebrajarse. La salida de Rudecindo Vega y el ingreso de José Villena como ministro de Trabajo, y tiempo después de Nancy Laos, significó que buena parte de las iniciativas asumidas por el equipo que convocó el viceministro Checa quedaron supeditadas a la voluntad de un tecnócrata proveniente de las filas del MEF o de la Confiep.

Este proceso de cambios y contramarchas explica en parte por qué varios de los ofrecimientos electorales del nacionalismo en materia laboral y de empleo fueron abandonados, a pesar del énfasis que les imprimiera el candidato ganador durante la campaña de 2011.

Es el caso, por ejemplo, de la Ley General de Trabajo. La aprobación de un nuevo sistema normativo de trabajo —acordado además por las principales fuerzas políticas y sociales agrupadas en el marco del Acuerdo

Nacional (2002)— fue asumida como una bandera programática de Gana Perú en su alianza con el movimiento sindical y laboral. Esta suerte de código de trabajo no solo permitiría agrupar en un único corpus normativo a una diversidad de regímenes laborales especiales, sino que apuntaba —en su concepción original— a restituir el carácter tutelar de la regulación laboral, suspendido con las reformas flexibilizadoras de los años noventa. Y en ese trance, si bien el Congreso de la República —instancia encargada de aprobar la ley— ha mostrado poco interés en empujar este tema, lo cierto es que las demoras provienen, principalmente, del MTPE, paradójicamente, el ente que debiera impulsar su aprobación.

POLÍTICA LABORAL: ¿EXISTE?

Por cuestiones de espacio, nos vamos a concentrar en analizar lo desarrollado en una de las principales funciones del MTPE: regular las relaciones de trabajo y promover la solución pacífica a los conflictos laborales. En ese sentido, las principales acciones adoptadas por la actual gestión fueron: la aprobación del arbitraje potestativo como una alternativa para la solución de las negociaciones colectivas y la constitución de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil); acciones que detallaremos a continuación.³

³ En este punto es importante señalar que durante la actual gestión se profundizó la flexibilización laboral del régimen para las micro, pequeñas —y ahora— medianas empresas, en la misma línea que la emprendida por los anteriores gobiernos (Perú Posible y Apra). Esta vez la iniciativa provino del Ministerio de la Producción (Produce). A pesar de las opiniones en contra de los técnicos del MTPE, el Gobierno aprobó una ley que amplía los parámetros establecidos para fijar estándares especiales en las micro, pequeñas y medianas empresa. Si bien en lo laboral se mantienen los regímenes establecidos por la norma anterior, se modificaron los criterios para definir una mype. Antes se usaban dos criterios, número de trabajadores y monto de ventas, pero ahora está vigente solo el segundo, lo cual, en la práctica, amplía el ámbito de empresas que pueden acogerse a estos regímenes promocionales, a pesar de la restricción de que la nueva regla rige solo para las empresas que se constituyan desde su vigencia en adelante. En la práctica, se abre la puerta para que las empresas formales sigan precarizando sus puestos de trabajo.

Aprobación del arbitraje potestativo como una alternativa para la solución de las negociaciones colectivas

En el Perú, luego de las reformas laborales emprendidas durante los años noventa y la década pasada, y en un contexto adverso para el movimiento sindical (violencia política, privatizaciones, satanización mediática), el ejercicio de la negociación colectiva disminuyó considerablemente, a tal punto que, luego de más de veinte años, no ha logrado recuperar los niveles alcanzados en los años ochenta.⁴

Podemos inferir que sectores como el de Trabajo —cuya principal razón de ser es garantizar el cumplimiento de las normas laborales— no han formado parte de las prioridades de los últimos gobiernos, nacionales y subnacionales.

Así, uno de los principales obstáculos para mejorar los niveles de negociación colectiva —expresión del mutuo reconocimiento de los actores sociales acerca de la legitimidad de sus intereses y de la necesidad de establecer parámetros consensuados para la distribución del ingreso laboral— está relacionado con el poder asimétrico en el

⁴ Los efectos de estos procesos están largamente documentados. Varios de los autores han investigado los efectos en el empleo —principalmente en su calidad— luego de las reformas implementadas desde el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000). Vidal, Cuadros y Sánchez (2012) presentan un balance preciso de la flexibilización laboral y reformas en la protección social a veinte años de iniciada. Solo en materia de sindicación, cabría recordar que “en el periodo post reforma se registró una clara tendencia decreciente de la tasa de afiliación sindical de los trabajadores asalariados en Lima Metropolitana, la cual se redujo en 17,1 puntos porcentuales entre los años 1990 y 2009, pasando de 21,9% a 4,8%”.

marco de las relaciones colectivas de trabajo. Esto se expresa, a menudo, en la negativa de la parte empleadora, cuando no a negociar, a entregar información a su contraparte laboral o a la propia Autoridad de Trabajo. En este contexto, el Gobierno aprobó, en septiembre de 2011, un decreto supremo que establecía el arbitraje potestativo como una prerrogativa de las partes para apelar a una instancia arbitral para solucionar los pliegos de reclamos. Bajo este nuevo esquema, bastaría con demostrar la “mala fe” de alguna de las partes, o siendo el primer pliego de reclamos, si no hubiese acuerdo en el nivel de negociación, para implementar este mecanismo (D. S. N° 014-2011-MTPE).

Como era de esperarse, este dispositivo generó la oposición del sector empresarial, que de pronto se vio compelido a negociar —y de buena fe— con su contraparte sindical. Reconocidos abogados del ámbito empresarial opinaron acerca de la inconveniencia de esta medida, dado que reemplazaba, en la práctica, a la negociación colectiva autónoma y bilateral por una heterónoma y casi inimpugnable.⁵ Incluso acusaron de parcialidad al MTPE en la validación de los arbitrajes potestativos, sentenciando sin matices la “muerte anunciada” de la negociación colectiva.⁶

Aunque tiene poco tiempo de vigencia, el reporte de lo sucedido en materia de negociación colectiva y huelga arroja algunos indicios interesantes.

De acuerdo con un informe elaborado por la Dirección General de Trabajo (DGT), en el periodo que va de octubre de 2011 a septiembre de 2012 (un año antes y después de la aprobación del dispositivo), el número de negociaciones colectivas solucionadas vía arbitraje potestativo se incrementó en 115,4%, pasando de 13 laudos a 28 a nivel nacional (en el caso de las negociaciones colectivas solucionadas en trato directo, se redujeron en números absolutos, pero aumentaron en términos porcentuales, de 80,1% a 81,6%). Sin embargo, los principales efectos —en este corto periodo de análisis— estuvieron vinculados con el número de trabajadores comprendidos en huelgas —se redujo en 10,6%—, mientras que la presentación de pliegos de reclamos creció en 20% con posterioridad a la aprobación del arbitraje potestativo (MTPE 2013).

Si en estos cambios operan también otros factores (para comenzar, en la propia gestión), este análisis temprano halla una clara predominancia de laudos laborales (el potestativo representa casi las tres quintas partes del total de arbitrajes). Pero además, encuentra que el 70% de ellos fue declarado procedente en la medida que el tribunal arbitral corroboraba la existencia de causales de mala fe, relacionadas con la práctica arbitraria o abusiva con el objeto de dificultar, dilatar, entorpecer o hacer imposible la negociación colectiva; con la negativa a proporcionar información sobre la situación financiera, económica y social de la empresa, tanto a la parte sindical como a la Autoridad Administrativa de Trabajo (AAT), y con negarse a recibir a los representantes de los trabajadores o a negociar en los plazos y oportunidades establecidas, en ese orden (MTPE 2013).

5 Toyama (2012) dice, por ejemplo: “Los arbitrajes potestativos no necesariamente convienen al sindicato o a la empresa. Hay gastos que asumir. Pero lo más relevante es que la decisión sobre el proceso de negociación colectiva no está en las partes. Siempre un acuerdo directo de las partes será mejor que la imposición de terceros”.

6 Víctor Ferro escribe, por ejemplo, que “el arbitraje potestativo nos remonta a épocas pasadas, tiempos en los que las organizaciones sindicales preferían soluciones heterónomas (entonces, a cargo del Ministerio de Trabajo) en lugar de apuntar al arduo camino de la negociación y la búsqueda de soluciones concertadas entre las partes”. *Revista EnFoco*, Asociación Peruana de Recursos Humanos, año 3, n.° 16 (http://www.aperhu.com/apuntes_14.html).

Constitución de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil)

Uno de los ofrecimientos electorales planteados por Ollanta Humala durante la campaña —tanto en el Programa de la Gran Transformación como en la Hoja de Ruta— fue fortalecer el sistema de inspecciones de trabajo. La forma de concretar este objetivo se expresó, ya en el gobierno, en la formación de la Sunafil, una suerte de organismo supervisor —a la manera de la Sunat— con un consejo directivo y tribunal de fiscalización con autonomía operativa y financiera, y composición multisectorial (con participación de los gobiernos regionales y otras instancias públicas).

Esta medida surgió de la necesidad de fortalecer la capacidad fiscalizadora de la AAT, un factor clave en los niveles de conflictividad laboral. De acuerdo al MTPE (2012), se cuenta actualmente con 380 inspectores de trabajo, de los cuales el 56% están adscritos al MTPE y, por tanto, realizan sus labores en Lima, mientras que el resto depende —en un porcentaje mayoritario— de las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo (DRTPE). Con este número limitado de funcionarios, el sistema de inspectores de trabajo abarcaba en sus operaciones al 18% de los asalariados del sector privado (957.980 de un total de 5.295.328 trabajadores).

En este contexto, la creación de la Sunafil —con una nueva estructura orgánica y funciones ampliadas— aspira a mejorar los niveles de cumplimiento de la normativa laboral (la segunda causa de conflictividad laboral, de acuerdo a cifras del MTPE).

Hay dos temas claves sobre esta nueva instancia. El primero tiene que ver con el financiamiento. La información que ha trascendido es que exis-

tiría una resistencia marcada del MEF para aprobar el presupuesto solicitado por la cartera para poner operativa esta instancia (S/. 160 millones). El segundo está relacionado con la dirección del organismo supervisor. De la calidad profesional, independencia y vocación fiscalizadora de su personal dependerá en gran medida el éxito de este instrumento clave en el sector.

IMPRESIONES FINALES

Aunque a inicios del presente gobierno encontramos razones para esperar una política laboral más activa (Fernández-Maldonado 2011), los cambios y reorientación del Gobierno condenaron al ostracismo a buena parte de las banderas laborales levantadas por el candidato Humala durante la campaña. Por el contrario: con excepción de algunas medidas aisladas, en términos generales la política laboral y el MTPE no forman parte de las prioridades del Gobierno nacional, ni de los subnacionales.

Mejorar los estándares laborales en el país, con el objeto de acercarlos a la condición de trabajo decente, requiere de un conjunto de políticas transversales que involucren a diversas instancias y sectores del Estado (comenzando por la educación y la salud). Estas deberán estar orientadas a lograr una mejora sostenida de la productividad del país, el diseño e implementación de un plan de desarrollo industrial para la exportación de productos con mayor valor agregado e intensivos en mano de obra y el aprovechamiento de los acuerdos de libre comercio para ofrecer al mercado externo no solo materias sino también una oferta exportable diversificable. Esto ayudaría a fortalecer el mercado interno, incrementando el poder adquisitivo de los trabajadores/consumidores.

Asimismo, se debe insistir en fortalecer el princi-

pal mecanismo de redistribución sostenible, como es la negociación colectiva. Sin un mecanismo que permita una adecuada distribución de la riqueza, poco se avanza en materia de inclusión social. La flexibilización laboral y los programas sociales de empleo están lejos de ser la solución al problema de la pobreza por efecto de la informalidad y el subempleo (Álvarez Leguizamón 2005).

Para concluir, ningún desarrollo será posible sin atender al capital humano y físico del país. Es el factor estructural que permitirá garantizar una mayor equidad en la distribución de la riqueza en el mediano y largo plazo. Aquí también tiene una tarea importante la Autoridad de Trabajo, promoviendo la capacitación laboral y el vínculo entre oferta y demanda de trabajo. Tarea difícil con los actuales presupuestos. □

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Álvarez Leguizamón, Sonia (2005). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y El Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: Clacso.

Vida, Álvaro, Fernando Cuadros y Christian Sánchez (2012). Flexibilización laboral en el Perú y las reformas de la protección social asociadas: un balance tras 20 años. Serie Políticas Sociales n.º 175. Santiago de Chile: Cepal.

Cuadros, Fernando y Edwin Poquioma (2013). "Desempeño del empleo formal y remuneraciones: luces y sombras". *Iecoyuntura*, n.º 1, julio. Lima: Universidad Nacional de Ingeniería.

Fernández-Maldonado, Enrique (2011). "¿Tiempos de cambio? La política laboral del Gobierno de Gana Perú". *Argumentos*, n.º 4, septiembre. Lima: IEP.

Ferro, Víctor (2009). "La influencia del arbitraje potestativo en la negociación colectiva". Asociación Peruana de Recursos Humanos, *EnFoco*, año 3, n.º 16. Disponible en http://www.aperhu.com/apuntes_14.html

Jiménez, Félix (2012). "Empleo y mercado en el modelo neoliberal: una nueva hipótesis sobre el subdesarrollo". En Cecilia Garavito e Ismael Muñoz, *Empleo y protección social*. Lima: PUCP.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2013). "El arbitraje potestativo en las relaciones colectivas de trabajo: un balance inicial". Documento interno.

_____ (julio de 2012). "Estrategia de intervención del MTPE para reducir la informalidad laboral". Documento interno.

_____ (2012). "Informe anual de conflictos laborales 2012". Documento interno.

Toyama, Jorge (3 de diciembre de 2012). Suplemento D1, *El Comercio*.

Verdera, Francisco (2007). *La pobreza en el Perú: un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla*. Serie Análisis Económico 24. Lima: IEP.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Fernández-Maldonado, Enrique "De la Gran Transformación a la Gran Continuación: la política laboral a dos años de gobierno". En *Revista Argumentos*, año 7 n.º 5. Diciembre 2013. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/politica_laboral.html ISSN 2076-7722

POLÍTICAS SOCIALES: ¿dónde estamos y qué falta?



Carlos E Aramburú*

INCLUSIÓN SOCIAL

El gobierno actual se define como el de la inclusión social. Como ocurre con conceptos complejos que devienen en lugares comunes, este se usa y comprende de múltiples formas. Conviene por tanto precisarlo. La inclusión social se entiende como la posibilidad de las personas de participar en la vida económica, política, social y cultural de una sociedad. Para ello se requiere proteger, desarrollar y fortalecer sus capacidades. El compromiso con los derechos individuales y sociales obliga a los Estados a proveer los bienes y servicios que hagan ello posible. Los servicios sociales básicos (salud y educación) deben mantener una perspectiva universal por estar basados en derechos básicos y asegurar la mejor calidad y la mayor cobertura para todos los que decidan usarlos. Por el contrario, los programas específicos dirigidos a combatir la pobreza (programas nutricionales,

de transferencias condicionadas, empleo temporal, etc.) deben focalizarse solo en los más pobres, evitando las filtraciones en aras de maximizar los recursos limitados. La subcobertura es un problema para ambos tipos de programas, pero la filtración concierne mayormente a los programas focalizados (Aramburú 2013).

En este breve artículo, examinaremos los cambios en el acceso a bienes y servicios públicos entre 2010 y 2012 para estimar si la meta global de inclusión social se está alcanzando y cuáles son los avances, retrocesos y retos de la política social a mitad del camino del gobierno actual. Utilizaremos tanto indicadores de proceso, por el corto lapso de tiempo analizado, como de resultado. Nos basaremos en estadísticas oficiales publicadas por el INEI en sus informes anuales sobre condiciones de vida en el Perú correspondientes al primer trimestre de este año, por tratarse de la fuente más actualizada (INEI 2013).

* Profesor principal del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP, investigador en políticas sociales y exdirector del CIES.

SALUD

El derecho a una vida sana es la base de la inclusión. Esta depende, en parte, del acceso a servicios públicos de salud, nutrición y saneamiento. El aseguramiento en salud es por tanto un factor clave para acceder a esos servicios. Entre 2010 y 2012 (Cuadro 1), la proporción de la población asegurada descendió ligeramente del 63,5% al 61,9%, ello por una caída en el acceso al Seguro Integral de Salud (SIS) (del 36,5% al 31,4%), un programa focalizado de aseguramiento a la población abierta, es decir, no cubierta por EsSalud o por seguros privados. La cobertura en EsSalud creció del 21,6% al 24,4% por la expansión del empleo formal. Los seguros privados tienen una penetración muy limitada, cubriendo solo al 6% de la población, sin cambios en los últimos años. Cabe resaltar que el reto es que aún 38% de la población no cuenta con ningún tipo de seguro de salud. Paradójicamente, la proporción de personas sin seguro de salud es mayor en el medio urbano y entre la población que trabaja.

Otros indicadores señalan resultados positivos: la desnutrición crónica ha tenido un descenso importante de 4,4 puntos, tendencia que se observa desde 2007. Si bien las evaluaciones de programas como Juntos no son concluyentes al respecto, sí demuestran que las familias beneficiarias están adquiriendo mayores y mejores alimentos para sus hijos. Esta es una de las metas sociales centrales del actual gobierno. En cuanto a la anemia en menores (deficiencia de hierro en sangre), también se observa una caída significativa de 5,8 puntos desde 2010. Sin embargo, el nivel es aún alto (44,5%), lo que revela que el reto es mejorar no solo la cantidad, sino también la calidad de la alimentación. Ello supone mayor consumo de vísceras y carnes rojas y verduras, y evitar el consumo de bloqueadores de la absorción de hierro (mates), que son tan comunes en las dietas populares y andinas. Por tanto, no solo son importantes las mejoras de los ingresos y los programas de apoyo alimentario, sino también la educación nutricional y hacer cambios en los patrones culturales asociados a hábitos alimenticios, creencias y crianza. Esto último no ha tenido la prioridad debida en los programas sociales ni en acciones de salud promocional y preventiva.

Cuadro 1. Indicadores de salud y saneamiento (porcentaje de la población)

| Indicador | 2010 | 2012 | Cambio Porcentual | Evaluación del Cambio |
|--|------|------|-------------------|-----------------------|
| 1. Población con acceso a un seguro de salud | 63.5 | 61.9 | - | Retroceso |
| Con SIS | 36.3 | 31.4 | - | Retroceso |
| ESSALUD | 21.6 | 24.4 | + | Avance |
| Seguro privado | 5.5 | 6 | + | Avance |
| Sin ningún tipo de seguro | 36.5 | 38.1 | + | Retroceso |
| 2. Desnutrición crónica (-5 años) | 17.9 | 13.5 | - | Avance |
| 3. Anemia (menores entre 6 a 36 meses) | 50.3 | 44.5 | - | Avance |
| 4. Acceso a agua potable | 76.8 | 82.5 | + | Avance |
| 5. Acceso a desagüe | 64.8 | 67.3 | + | Avance |

Fuente: INEI, *Condiciones de vida en el Perú. Informe n.º 2*, primer trimestre de 2013. Elaboración propia.

El acceso a agua y desagüe por red pública en la vivienda presenta también avances desde 2010, en especial en lo referente al agua (+ 5,7 puntos) y en menor medida a desagüe (+ 2,5 puntos). El reto es que un tercio de las viviendas aún no cuentan con este servicio, en especial la población rural y la urbano-marginal. En este aspecto, como en el de nutrición, hace falta que la ampliación de la cobertura de los servicios esté acompañada de una cultura del agua que favorezca un cambio cultural hacia mejores prácticas de higiene y salubridad.

EDUCACIÓN

La educación es otro de los determinantes claves de la inclusión social. Simplificando, se pueden evaluar dos de sus dimensiones: acceso y calidad (Cuadro 2).

Los datos del cuadro anterior permiten corroborar que el acceso (medido por la asistencia) ha mejorado en el caso de la educación inicial y secundaria o se ha mantenido sin cambios importantes, en el caso de la primaria. Sin embargo, cabe notar la baja cobertura de la educación inicial, en especial entre los menores rurales, de los que más del 36% no accede a ella. Como se sabe, la educación inicial es clave para la formación cognitiva y socioafectiva del menor. Asimismo, persisten brechas urbano-rurales fuertes tanto en el caso del acceso a la educación inicial (10,7 puntos) como en la secundaria (15,7 puntos). Por tanto, la cobertura universal y equitativa en el acceso a la educación básica aún no se ha logrado en el país.

Cuadro 2. Indicadores de educación (porcentaje de la población)

| Indicador | 2010 | 2012 | Cambio Porcentual | Evaluación del Cambio |
|--|------|------|-------------------|-----------------------|
| 1. Asistencia a inicial total (3-5 años) | 68 | 71.2 | + | Avance |
| Menores urbanos | 72 | 74.3 | + | Avance |
| Menores rurales | 58.3 | 63.6 | + | Avance |
| 2. Asistencia a primaria (6-11 años) | 93.3 | 92 | - | Retroceso |
| Niños/as urbanas | 93.3 | 91.3 | - | Retroceso |
| Niños/as rurales | 93.2 | 92.6 | - | Retroceso |
| 3. Asistencia a secundaria (adolescentes 12-16 años) | 78.5 | 80.8 | + | Avance |
| Adolescentes urbanos | 84.1 | 85.9 | + | Avance |
| Adolescentes rurales | 67.1 | 70.2 | + | Avance |
| 4. Comprensión lectora (2do primaria) | 28.7 | 29.8 | = | Sin Cambio |
| Estudiantes urbanos | 35.5 | 36.3 | = | Sin Cambio |
| Estudiantes rurales | 7.6 | 5.8 | - | Retroceso |
| 5. Comprensión matemática (2do primaria) | 13.8 | 13.2 | = | Sin Cambio |
| Estudiantes urbanos | 16.4 | 15.8 | = | Sin Cambio |
| Estudiantes rurales | 5.8 | 3.7 | - | Retroceso |

Fuentes: asistencia: INEI, op. cit; comprensión: Ministerio de Educación, presentación de la ministra; evaluación censal 2011. Elaboración propia.

En cuanto a la calidad de la educación básica, el panorama es desolador.¹ No solo esta se ha estancado, sino que los niveles son bajísimos. En comprensión lectora, menos de un tercio de los estudiantes entiende lo que lee (es decir, que pueden resumir el tema central de un texto sencillo), y en matemáticas solo 13% puede realizar operaciones simples (restas de números de dos dígitos). Nótese las grandes brechas entre comprensión lectora y matemática (16,6 puntos) y entre estudiantes urbanos y rurales (seis veces menor en comprensión lectora y cuatro veces inferior en matemática). Es obvio que el desarrollo y la inclusión social tienen como uno de sus más grandes retos el mejorar no solo la cobertura, sino sobre todo la calidad de la educación básica. Si bien este es un lugar común, hay menos consenso sobre los factores que determinan la calidad educativa (escuela vs. hogar) (Benavides y Rodríguez 2006) y acerca de las medidas políticas para mejorarla (Kudó y Vera Tudela 2011).

POBREZA, EMPLEO Y PROGRAMAS SOCIALES

Sería imposible describir en detalle los resultados de los 26 programas focalizados que ejecuta el Gobierno. Por ello, nos limitaremos a presentar el avance en los programas de apoyo alimentario,² que representan cerca de la mitad del gasto social focalizado (Cuadro 3).

Es obvio que la cobertura de programas de apoyo alimentario se ha reducido en los últimos años, tanto en lo referente al número de hogares como de personas beneficiarias. Ello no es necesariamente un problema de subcobertura; el crecimiento económico sostenido desde hace casi una década determina que muchos hogares que antes requerían de dicho apoyo ya no lo necesiten. Podría deberse, por el contrario, a que la reingeniería de ciertos programas, como del Pronaa por Qali Warma, hayan ocasionado la suspensión de la atención en ciertos lugares hasta la implementación del nuevo programa. Sin embargo, estas hipótesis requieren de mayores pruebas empíricas para ser validadas. Lo cierto es que la cobertura de estos programas se ha reducido según todos los indicadores.

Cuadro 3. Beneficiarios de programas alimentarios (porcentaje de hogares)

| Indicador | 2010 | 2012 | Cambio Porcentual | Evaluación del Cambio |
|--|------|------|-------------------|-----------------------|
| 1. Hogares con apoyo alimentario: Perú | 31.5 | 27.4 | - | Retroceso |
| Hogares en Lima | 20.2 | 18.4 | - | Retroceso |
| Hogares resto urbano | 24.5 | 20.4 | - | Retroceso |
| Hogares rurales | 55 | 49 | - | Retroceso |
| 2. Población con apoyo alimentario: Perú | 14.2 | 12.1 | - | Retroceso |
| Población urbana | 9.8 | 8.1 | - | Retroceso |
| Población rural | 26.6 | 23.8 | - | Retroceso |

Fuente: INEI, op. cit. Elaboración propia.

1 Los datos se refieren a cambios entre 2010 y 2011, y miden niveles de comprensión lectora y matemática en estudiantes de segundo grado de primaria, tanto de escuelas públicas como privadas, aunque la gran mayoría de los evaluados estudian en escuelas públicas.

2 Los programas de apoyo alimentario considerados en el estudio del INEI incluyen: Vaso de Leche, comedores populares, PIN, canastas de salud (Juntos) y apoyo a desayunos y almuerzos escolares (Qali Warma) y a Wawa Wasi y Cunas.

En cuanto a resultados, cabe recordar que la pobreza monetaria ha tenido un descenso sostenido y notable desde 2005, a casi la mitad para 2012 (de 48,7% a 25,6%), y la pobreza extrema se ha reducido a la tercera parte (de 17,4% a 5,8%). La pregunta que persiste es cuánto de dicho descenso se debe al crecimiento económico y cuánto a los programas sociales. Ello también requiere de evidencia adicional, aunque el consenso entre los especialistas es que la mayor parte de este descenso se debe al primer factor. Sin embargo, como plantean algunos autores, si aplicamos el criterio de pobreza multidimensional, la población que sufre de alguna carencia básica se eleva al 36,6% en 2012 (Vásquez 2013). Ello se debe a que si bien la pobreza monetaria se ha reducido rápidamente como resultado del crecimiento económico sostenido, el acceso a servicios y bienes que aseguran la inclusión social no lo ha hecho al mismo ritmo.

RETOS

Como hemos señalado en otros trabajos, el reto principal es articular la política económica a la social, incrementando el gasto en programas focalizados habilitadores y promotores de oportunidades económicas en fases de crecimiento económico, y, por el contrario, aumentar el gasto social en programas protectores en fases recesivas de la economía. Más específicamente, se trata de que en los programas protectores, especialmente los de asistencia alimentaria, se enfatice en la orientación nutricional, la mejor compra y la mejora en los hábitos de higiene y crianza; es decir, buscar la autonomía del participante en base a intervenciones habilitadoras y promotoras. Solo esto garantiza la sostenibilidad de la lucha contra la pobreza.

El segundo reto es la descentralización de la política social. La diversidad en las condiciones de vida y problemas sociales requiere adecuar los programas

a cada contexto. Para ello, los gobiernos regionales y locales deben asumir progresivamente mayores responsabilidades. Por tanto, es indispensable mejorar las competencias locales y crear convenios con centros de formación y evaluación nacionales y regionales para la asistencia técnica, capacitación, monitoreo y evaluación de estos programas.

Cabe recordar que sin salud y educación de calidad la desigualdad y la exclusión no podrán reducirse en forma sustentable.

Finalmente, cabe recordar que sin salud y educación de calidad la desigualdad y la exclusión no podrán reducirse en forma sustentable. Ese es nuestro mayor reto. Escapa de los límites de este artículo el plantear propuestas detalladas en esos campos. En educación se cuenta ya con el Proyecto Educativo Nacional, aprobado en 2005 por el Consejo Nacional de Educación, que propone elevar el gasto público en educación de un mero 3% del PBI hoy a no menos del 6%. Sin embargo, no basta con gastar más sino mejor: para ello es indispensable articular incentivos salariales al desempeño de maestros y directores, fortalecer el involucramiento y control por parte de los padres de familia, mejorar la calidad y cobertura de la educación inicial, en especial en las zonas rurales, y mejorar la motivación y compromiso de los maestros incidiendo en una formación en valores. En salud, nos parece indispensable poner el acento en la promoción de la vida saludable y la prevención de las enfermedades evitables. Para ello, es indispensable actuar simultáneamente en la educación sanitaria y en una política de medicamentos genéricos que abaraten el costo de las

medicinas. La salud es un proceso que empieza en casa, y debe incluir farmacias, promotores de salud y centros de atención (tanto puestos y centros de salud como hospitales), así como programas de saneamiento (agua y desagüe) y mejoras en las viviendas y en el manejo de la basura.

Alcanzar la inclusión social en el Perú es un reto de enorme magnitud. Aunque al Estado le corresponde la responsabilidad principal, sin el compromiso de empresas, partidos y sociedad civil en torno a este objetivo, ello no será posible. Se trata de

construir una sociedad y una cultura que reconozca y promueva derechos, pero también responsabilidades. Ese es el sentido real de una verdadera ciudadanía. □

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Aramburú, Carlos E. "Políticas sociales: ¿dónde estamos y qué falta?" En *Revista Argumentos*, año 7 n.º 5. Diciembre 2013. Disponible en http://www.revistarargumentos.org.pe/politicas_sociales.html
ISSN 2076-7722

SEGURIDAD CIUDADANA: deterioro sin pausa



Fernando Rospigliosi*

La seguridad ciudadana ha venido deteriorándose aceleradamente en los últimos años y se ha convertido en el principal problema de preocupación de la opinión pública, según muestran regularmente las encuestas. Se han ensayado varias explicaciones para entender por qué ocurre esto, desde el crecimiento económico a la falta de leyes más duras, pasando por la escasez de policías.

Mi interpretación es que el problema básico es la corrupción e ineficiencia de las instituciones encargadas de combatir el delito: la Policía, el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Instituto Nacional Penitenciario. Y esas instituciones no mejoran porque los sucesivos gobiernos y los políticos no están motivados para regenerarlas, porque su interés principal es utilizarlas en su particular beneficio.

Naturalmente, para mejorar la seguridad ciudadana se requiere más que lo que pueden hacer esas cuatro instituciones. Por ejemplo, hay labores de prevención con jóvenes y pandillas. Existen algunas experiencias

extraordinarias conducidas por religiosos en coordinación con municipios, empresarios y ONG. Trabajos de infraestructura como iluminación de calles y plazas, creación o remodelación de espacios públicos adecuados y muchas cosas más. Pero, reitero, lo básico, lo fundamental, es que las cuatro instituciones encargadas de combatir el delito mejoren sustancialmente.

DE MAL EN PEOR

El gobierno de Ollanta Humala ha empeorado significativamente la situación. Equivocadamente, muchos ciudadanos creían que por tratarse de un militar Humala resolvería el problema. En realidad, los militares no saben de seguridad ciudadana —no tienen por qué saberlo—, pero en el imaginario popular lo que se requiere es “mano dura”, y esa es una característica asociada al uniforme y al cuartel.

Cuando llegó al Gobierno, Humala no tenía idea alguna de qué hacer al respecto, y creyó que

* Exministro del Interior y consultor en temas de seguridad.

podía ganar puntos fácilmente con el tema. Así, presidió irregularmente un par de veces sesiones públicas del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, creado en el año 2003, dando órdenes a la manera militar: “Haga una evaluación en tantos días”, “Solucione ese problema”. Por supuesto, nada funcionó, y Humala se retiró discretamente y nunca más volvió a aparecer en ese escenario.

El gobierno de Ollanta Humala ha empeorado significativamente la situación. Equivocadamente, muchos ciudadanos creían que por tratarse de un militar Humala resolvería el problema

El primer ministro del Interior nombrado por Humala fue precisamente un militar, Óscar Valdés, cuya principal virtud para ocupar ese cargo era haber sido instructor del presidente en la Escuela Militar. Valdés, además de llevar a varios de sus amigos, militares en retiro, para ocupar cargos en el Ministerio del Interior (Mininter), cometió errores garrafales. Uno de ellos, pasar al retiro a 29 generales para nombrar director de la PNP al general Raúl Salazar —uno de los comensales de las Brujas de Cachiche— porque era un recomendado de Palacio de Gobierno, y cuya característica esencial era ser totalmente obsecuente con el presidente y la primera dama. Salazar perjudicó mucho a la Policía.

La ignorancia de Valdés se manifestó de muchas maneras. Una de ellas, cuando intentó desactivar una de las mejores y más eficaces unidades policiales, el escuadrón Águilas Negras (AN), encar-

gado de la protección de los bancos. Valdés no llegó a culminar su propósito, y esa decisión fue revertida, pero el daño se hizo, y la capacidad de las AN no se ha recuperado completamente.

Luego pasaron en rápida sucesión varios ministros que creaban más confusión y desorden. Si el Gobierno no tiene un plan para el sector y no hay una burocracia de carrera estable y competente, los frecuentes cambios ministeriales son muy perjudiciales.

El penúltimo, Wilfredo Pedraza, es uno de los que más perjuicio ha provocado. En su periodo se promulgó un paquete de leyes al amparo de facultades extraordinarias, que crearon, entre otras cosas, una burocracia monstruosa con infinidad de direcciones, para darle ocupación a casi medio centenar de generales y cientos de coroneles que proliferaron con Pedraza y sus antecesores (la Policía no debería tener más de 28 generales). La cúpula está más abultada que nunca, lo que genera más obstáculos para la eficiencia e incrementa las disputas internas.

Las regiones policiales se han modificado para que coincidan con las regiones militares, sin tener en cuenta que la organización para la defensa no es igual que aquella necesaria para la seguridad ciudadana.

Los policías conservadores que redactaron esas leyes lograron su objetivo de regresar a las tres policías (Guardia Civil, Policía de Investigaciones y Guardia Republicana). Ahora, desde las escuelas de oficiales y suboficiales hay que optar por una de esas especialidades (teóricamente son siete, pero esas tres son las importantes), que marcarán toda la carrera del policía. Es decir, precisamente cuando ya se estaba llegando al final del proceso de creación de una Policía Nacional establecida hace un cuarto de siglo, todo se revierte.

Con la equivocada idea de que el problema de la Policía es el del número, han creado hasta 28 escuelas de suboficiales en todo el país, cuando la institución no puede manejar adecuadamente más de cuatro o cinco. El saliente ministro se jactaba de que en poco tiempo habrá miles de policías adicionales.

Lo único que ha tenido en abundancia el Ministerio del Interior en el último tiempo es dinero, que, en gran medida, ha sido mal usado.

Eso es cierto. Pero implica que la situación empeorará. Cuatro quintas partes de esas escuelas son un desastre. Funcionan en condiciones precarias y los alumnos aprenden poco o nada del trabajo policial —los profesores son oficiales del lugar, que no están capacitados para enseñar, pero ni siquiera asisten, y envían en su lugar a suboficiales—. Lo peor es la corrupción. Desde el ingreso se les cobra para el examen, hasta la salida, donde cobran por notas, dado que los mejor calificados tienen mejores colocaciones. Es decir, son escuelas de corrupción. Y los egresados serán policías nacionales, con uniforme, arma y poder durante los próximos cuarenta años.

LLUVIA DE MILLONES

Lo único que ha tenido en abundancia el Ministerio del Interior en el último tiempo es dinero, que, en gran medida, ha sido mal usado. En 2013, recibieron 800 millones de soles para inversiones.

Una de las carencias más sentidas en la Policía es la de las comunicaciones. Desde fines de la década de 1990 se requería un nuevo sistema, porque

el existente ya estaba derrumbándose. El corrupto régimen de aquel entonces adquirió uno por US\$ 17 millones que nunca funcionó. Tres lustros después, el gobierno de Ollanta Humala ha comprado otro por más de 50 millones de soles, y hasta ahora no trabaja. En uno de los casos más escandalosos de ineptitud y corrupción, se compró un sistema inexistente en el mundo, el Tetra 2, que debería transmitir voz, data y video. En realidad, lo que existe es el Tetra, un sistema de comunicaciones europeo de voz. El Tetra 2 fue un proyecto que nunca se llegó a plasmar en la realidad por inconvenientes técnicos y económicos. No obstante, aunque parezca increíble, el Mininter realizó una licitación y otorgó la buena pro a una empresa china que, por supuesto, no pudo cumplir con lo ofrecido, a pesar de que el ministro dijo que el Perú sería el primer país en la tierra que contaría con el Tetra 2. Lo más grave, sin embargo, no es que no funcione un sistema inexistente, lo que era perfectamente previsible, sino que tampoco lo haga el Tetra, es decir, el sistema de comunicaciones de voz. El ministro saliente anunció en cinco oportunidades fechas para poner en operaciones el Tetra, la última para julio de 2013. El año ha terminado y la Policía sigue sin comunicaciones (ver, por ejemplo, Guido Lombardi, “¿Tetra o cuetra?”, *Perú.21*, 15/05/13).

Otro caso de mal uso de los recursos es la adquisición de cuatro helicópteros franceses EC145 por 100 millones de soles. Esas naves son una suerte de Mercedes Benz de súper lujo, con tecnología avanzadísima, pero que sirven para muy poco. Transportan pocos pasajeros y no se sabe finalmente qué uso tendrán. Primero se dijo que iban a servir para patrullar la ciudad de Lima, pero cuando el jefe de la Policía Área cometió la imprudencia de revelar que cada hora de vuelo cuesta entre 4000 y 5000 dólares, y que, por tanto, si cada uno patrullara cuatro horas diarias la factura mensual sería de 2,5

millones de dólares, el ministro cambió la versión y sostuvo que serían usados en emergencias. ¿Se compran cuatro helicópteros por cien millones de soles para usarlos solo en emergencias? ¿Acaso la Policía, el Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina no tienen más de 100 helicópteros que pueden ser usados en emergencias? Adicionalmente, hay que señalar que el mantenimiento de los helicópteros, máquinas muy delicadas, es carísimo, aunque no vuelen. Cada cierto tiempo tiene que hacerse reparaciones y cambio de piezas aunque el helicóptero no haya salido del hangar.

Policías que están de servicio en realidad están trabajando para empresas privadas, naturalmente en complicidad con los jefes, quienes reciben parte de ese ilegal salario.

Por cierto, había alternativas más económicas y eficientes, como por ejemplo reparar y poner operativos cuatro helicópteros rusos MI 17, que están plantados, por unos US\$ 12 millones. Esas naves son fuertes y resistentes, y tienen una capacidad de transporte mayor al triple que la de los nuevos. ¿Cómo se interpreta una compra tan disparatada? Solo la corrupción puede explicarla. Mientras tanto, se construyen comisarías de cartón en el Alto Huallaga, sin baño, electricidad ni comunicaciones (Caretas, 10/10/13).

En cosas tan básicas como la compras de equipos antimotines ocurre algo similar: “La adquisición de estos equipos huele a pescado podrido. Cinco procesos fallidos al amparo de unas mismas bases aparentemente —lo de la ‘apariencia’ es una concesión a la ingenuidad— dirigidos una y otra vez

a favorecer a determinados proveedores dan suficiente cuenta de ello”. Los equipos en cuestión, cuyo costo supera los 13 millones de soles, no cumplen los estándares de calidad internacionales (Ricardo Vásquez Kunze, “RobaCop en el Mininter”, Perú.21, 11/08/13).

Por último, el congresista Juan Carlos Eguren ha denunciado que el Mininter es uno que los que tiene peor ejecución presupuestal, menos del 30% en los tres primeros trimestres. En suma, muchísimo dinero, más que nunca antes, con resultados muy pobres.

A MEDIA MÁQUINA

Una práctica nefasta es el sistema llamado 24 x 24, que empezó en el primer gobierno de Alan García y se extendió en el de Alberto Fujimori. Como no había dinero para pagar a los policías, se les rebajó el horario: trabajarían medio tiempo, un día sí y un día no. En el día de franco los policías podían trabajar para empresas privadas usando el uniforme policial para completar el salario que el Estado no podía pagarles.

Ese sistema ha devastado la labor policial. En primer lugar, cuando trabajan para empresas privadas, por lo general en turnos de 12 horas, los policías son exigidos al máximo. Por el contrario, cuando están en servicio, cansados, no rinden mucho. Segundo, muchas tareas policiales se ven perjudicadas seriamente por ese sistema. Por ejemplo, la investigación criminal difícilmente puede ser eficaz con policías trabajando intermitentemente. Tercero, ha dado lugar a infinidad de prácticas corruptas. Policías que están de servicio en realidad están trabajando para empresas privadas, naturalmente en complicidad con los jefes, quienes reciben parte de ese ilegal salario. Así, la proporción de policías realmente de servicio cada día es muy pequeña.

Para resolver este problema se requiere dinero. Para que los policías trabajen a tiempo completo, como en cualquier parte del mundo, hay que aumentarles el salario. En este gobierno había dinero suficiente para hacerlo, sin embargo, no lo han hecho. El ministro Valdés lo anunció y aplicó un programa piloto que fracasó; y así hasta el penúltimo ministro, que también realizó un programa piloto que igualmente fracasó.

En síntesis, teniendo el dinero no han podido acabar con este nefasto sistema por incompetencia y falta de liderazgo. Ahora el flamante premier, César Villanueva, ha anunciado que acabarán con el 24 x 24 de aquí a 2016. Habrá que ver, pero lo que es claro es que esa no es una tarea fácil, que requiere tiempo, conocimiento y firmeza, porque muchos policías se resisten.

SENSACIONES

El expremier Juan Jiménez y el exministro Pedraza repitieron varias veces que la inseguridad ciudadana no era tal, sino que se trataba de sensaciones y percepciones creadas por los medios de comunicación. Jiménez llegó al extremo de sostener que era un asunto de histeria del público, cosa que precipitó su salida del gabinete. Para combatir esas sensaciones con otras más favorables, el Gobierno ha recurrido al expeditivo método de falsificar la tasa de homicidios, una de las pocas cifras confiables que había sobre los delitos en el Perú.

Si se observa la progresión de la tasa de homicidios en los últimos años, se nota un incremento progresivo en la última década. Desde poco menos de 5 por cien mil habitantes hace una década, a 24,1 por cien mil habitantes en 2011, según cifras oficiales del Gobierno peruano presentadas ante la OEA, que publica las de todos los países de la región.

El incremento de la tasa de homicidios corresponde a lo que se puede observar todos los días, en particular, el desarrollo de la modalidad del sicariato, que se ha convertido en moneda corriente en los últimos años, así como delitos que han crecido exponencialmente, como las extorsiones, en muchos ámbitos, pero sobre todo en construcción civil, con una secuela impresionante de crímenes.

Cuando esa cifra, 24,1 por cien mil habitantes, dejó de ser un asunto de expertos y llegó a los medios de comunicación, el Gobierno decidió cambiarla. Así, a partir de 2012, la cifra oficial que se entrega a la OEA es la de Policía, notoriamente adulterada, que señala una tasa de 9,4 para ese año. Según los datos de la Policía, los homicidios han permanecido relativamente estables en los últimos años.

Uso POLÍTICO

Desde el comienzo, el presidente Humala estableció un sistema de control dual en los ministerios de Defensa e Interior, con operadores irregulares que transmiten sus órdenes. En Interior han sido el coronel (r) Adrián Villafuerte, el viceministro Iván Vega —ambos acaban de renunciar a raíz del escándalo de Óscar López Meneses— y el suboficial en retiro Hipólito Pérez Mego, casado con una prima de Nadine Heredia, que trabaja en Palacio de Gobierno. En este esquema, los ministros tienen poco o ningún poder de decisión real. El interés del gobernante es usar políticamente el Mininter y la Policía en función de sus intereses particulares. Si eso colisiona con la necesidad de eficiencia para luchar contra la delincuencia, el mantenimiento del orden público u otras funciones, el presidente privilegia el uso político.

Uno de los usos que se ha dado a la Policía es el

espionaje a personas incómodas a la pareja presidencial, como se demostró en el incidente del Parque del Amor en mayo de este año. El reciente y todavía no esclarecido caso de la protección policial a la vivienda del operador montesinista Óscar López Meneses y su padre es otra muestra de lo que viene ocurriendo. Los grandes negocios derivados de las millonarias compras del Mininter —patrulleros coreanos, helicópteros franceses, etc.— también son parte del asunto.

Esta utilización del Mininter y la Policía son el obstáculo más importante para una efectiva lucha contra la corrupción, que, como se ha dicho, es el principal problema de las instituciones. El intercambio consiste en que a los mandos y funcionarios obsecuentes, que se prestan para realizar o consentir acciones irregulares, se les permite, a cambio, realizar prácticas deshonestas.

En conclusión, este esquema impide una eficiente lucha contra el delito. El problema no es que la economía crezca y, por tanto, aumente la delincuencia, sino que las instituciones encargadas de combatir el delito no se modernizan ni incrementan su capacidad, por tanto, son desbordadas.

No hay indicios de que se vayan a producir cambios importantes en el futuro inmediato, así que se puede prever la continuación del deterioro de la seguridad ciudadana. □

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Rospigliosi, Fernando "Seguridad ciudadana: deterioro sin pausa" En *Revista Argumentos*, año 7 n.º 5. Diciembre 2013. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/seguridad_ciudadana.html
ISSN 2076-7722

ENTRE LA ESTABILIDAD Y LA INTRASCENDENCIA: las políticas económicas de la primera mitad del gobierno de Ollanta Humala



Álvaro Grompone*

Para nadie resulta nuevo plantear que el gobierno de Ollanta Humala no ha significado grandes cambios económicos en el país, que era lo que se pensaba a inicios de 2011. En ese sentido, “continuidad” es la palabra que mejor caracteriza las políticas económicas de este gobierno, para bien y para mal. Es por ello que resulta un ejercicio vago analizar únicamente estos casi dos años y medio sin contextualizarlos en relación con el pasado (la herencia de un proceso de dos décadas) y respecto del futuro (¿qué se está haciendo para asegurar que el crecimiento continúe en los próximos años?). El presente artículo busca realizar un esbozo de las ventajas de la continuidad seguida por Humala, pero, sobre todo, de los graves perjuicios que esto mismo implica. Claro está, nos enfocaremos únicamente en las políticas económicas.

Es muy conocida la propuesta teórica de la dependencia del sendero (*path dependence*), la cual

* Economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú y estudiante de Maestría en Historia en la PUCP. También es asistente de investigación del Instituto de Estudios Peruanos.

plantea que existen procesos dinámicos que se retroalimentan y autorrefuerzan, de manera que, una vez que se ha tomado un rumbo, es cada vez más complejo (costoso) salir de él (Pierson 2004).

Más allá de la discusión teórica, podemos asumir que existen líneas de continuidad (inerciales) que influyen (no determinan) en el desarrollo de ciertos procesos. En ese sentido, las políticas económicas del gobierno de Ollanta Humala deben inscribirse y entenderse como inmersas dentro de dos líneas de continuidad heredadas. La primera, bastante evidente y recurrida, es la de poseer instituciones débiles, rentistas e incapaces de promover el desarrollo económico de largo plazo. El origen de esta línea de continuidad es incierto (muchos le atribuyen una tradición de siglos), pero es claro que es una herencia difícil de superar. La segunda, igual de evidente, pero más reciente, es la del protagonismo de las políticas económicas (neo)liberales. Ello tiene su origen en las políticas de ajuste estructural implementadas a inicios de la década

de 1990, y que han mantenido cierta estabilidad en los veinte años siguientes. La primera tendencia resulta indiscutiblemente negativa y perjudicial; sobre la segunda existe hoy un fuerte debate, y en ello nos centraremos.

Como ya se ha dicho, la continuidad económica que ha seguido el gobierno de Ollanta Humala tiene claras ventajas y perjuicios. Entre las ventajas, destaca que se ha mantenido el crecimiento económico (mayor que el promedio latinoamericano) junto a una baja inflación (la menor de la región). La palabra “estabilidad” resume bien lo anterior. Sin embargo, conviviendo con esto último, resalta la ausencia de reformas necesarias para asegurar el crecimiento económico pensando en un horizonte temporal más amplio que los cinco años de mandato humalista. En ese sentido, pese a contar con los recursos necesarios para hacerlo, el Gobierno no parece proclive a promover la superación de varios problemas estructurales del país. Es por ello que, como contrapartida a la estabilidad ampliamente elogiada, existe el riesgo de la intrascendencia, esto es, de ser un periodo que no emprenda modificaciones urgentes y que pueda ser entendido como la mera continuidad de procesos anteriores. Es este el debate acerca del gobierno de Humala que este artículo propone. Este enfoque dista de ser nuevo. Incluso en esta revista, al realizar el balance del primer año del gobierno, Verga-

ra proponía la “alternancia sin alternativa”,¹ propuesta que parece tan vigente hoy como hace año y medio.

LA CONTINUIDAD COMO VENTAJA: LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS DE OLLANTA HUMALA

Una de las primeras acciones de Humala al triunfar en las elecciones de 2011 fue ratificar en su cargo de presidente del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) a Julio Velarde, así como anunciar que el ministro de economía sería Luis Miguel Castilla (anterior viceministro de economía). La continuidad es evidente. De ahí en más, la historia es conocida y, en gran medida, repetida, por lo que no ahondaremos mucho en ello.

Los principales indicadores macroeconómicos han mantenido un buen desempeño. Así, el crecimiento del PBI ha continuado, aunque en una magnitud algo menor: en 2012, la economía creció en 6,3%, y para 2013 el FMI proyecta que crezca poco más de 5%. En general, las reservas internacionales netas (RIN), los ingresos fiscales y la inversión han seguido incrementándose; junto a ello, la inflación se ha mantenido relativamente estable, mientras que la deuda pública ha continuado disminuyendo. El Cuadro 1 resume varios de estos indicadores en el gobierno de Alan García y el de Ollanta Humala, mostrando que las diferencias son ínfimas. Esta es la estabilidad macroeconómica usualmente elogiada.

Cuadro 1: Principales indicadores macroeconómicos

| Indicador (promedio trimestral) | Gobierno de Alán García (2006-III a 2011-II) | Gobierno de Ollanta Humala (2011-III a 2013-III) |
|---|--|--|
| Crecimiento del PBI | 7,31 | 5,77 |
| Inflación ^{1/} | 2,88 | 3,42 |
| Incremento de RIN (% del PBI) ^{2/} | 2,0 | 1,3 |
| Reducción deuda pública (% del PBI) | 2,11 | 1,84 |
| Inversión (% del PBI) | 23,7 | 26,9 |
| Ingresos del gobierno general (% del PBI) | 20,3 | 21,3 |

1/ Variación en 12 meses.

2/ Promedio mensual.

Fuente: BCRP.

Elaboración propia.

1 Este análisis es también muy similar al que realizaron Efraín Gonzales de Olarte y Waldo Mendoza en dicha edición de *Argumentos* (n.º 3, julio de 2012).

Al mismo tiempo, una de las continuidades más importante es el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF). Este consiste en un fondo formado por los ahorros del Estado provenientes del superávit fiscal o la venta de activos por privatización. El objetivo es emplearlo ante circunstancias económicas desfavorables, esto es, aplicar políticas contracíclicas. Al cierre del año fiscal de 2010, este fondo equivalía al 1,4% del PBI, mientras que al cierre del año fiscal 2012 representaba el 3,6%. Finalmente, un punto relevante que se ha criticado es que se ha dejado que el tipo de cambio se aprecie en 8,5% en lo que va del año. Ello ha encarecido relativamente la importación de bienes de capital, lo cual estaría afectando la inversión en sectores clave, como el de construcción. No nos extenderemos más en ello, pues más importante resulta mostrar algunas cosas nuevas que ha realizado el Gobierno.

Resalta la ausencia de reformas necesarias para asegurar el crecimiento económico pensando en un horizonte temporal más amplio que los cinco años de mandato humalista.

ALGUNAS NUEVAS MEDIDAS

Probablemente, el mayor cambio introducido por este gobierno haya sido la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) en 2011, el cual debe coordinar y articular políticas y programas sociales hacia los fines que su nombre señala. En ese sentido, administra cinco de los principales programas sociales (Juntos, Cuna Más, Foncodes, Pensión 65 y Qali Warma), con un modelo de política distinto, el cual busca una solución de largo plazo a la pobreza. Además, es

importante señalar que se combinan objetivos de corto y largo plazo, así como programas de alivio de la pobreza con aquellos de desarrollo productivo. Pese a lo anterior, existen varios problemas relacionados a este nuevo ministerio; entre ellos, resaltan la falta de comunicación con otros ministerios y los problemas de implementación.

Otra reforma importante introducida por este gobierno ha sido la del Sistema Privado de Pensiones (SPP), planteada por la SBS. El objetivo era ampliar la cobertura del SPP para reducir la vulnerabilidad frente a la pobreza de la población en la vejez y mejorar la eficiencia del sistema. Para lo primero, los nuevos ingresantes al sistema de pensiones, los trabajadores independientes y los de las microempresas (menores de 40 años y con un ingreso mayor a 1,5 veces la remuneración mínima vital [RMV]) entrarían obligatoriamente al SPP, afiliados a la AFP que ofrezca la menor comisión en una licitación. Para el segundo objetivo, se buscaba la transición de una comisión por flujo (un porcentaje del ingreso percibido) a una por saldo (un porcentaje del saldo asegurado que vaya acumulándose).² Adicionalmente, se pretendía que las AFP reduzcan las comisiones cobradas, y se genere así una dinámica más competitiva. No obstante, los objetivos no han sido alcanzados: la afiliación de trabajadores independientes tuvo que posponerse hasta 2014, gran parte de la población decidió mantenerse en la comisión por flujo y las comisiones de las AFP se mantuvieron casi intactas. En gran medida, la percepción de los usuarios acerca de información poco transparente, serios problemas de implementación y la falta de comunicación y conocimiento del Estado respecto de la población afectada fueron claves para la falta de éxito de la reforma.

² La justificación era que las AFP tendrían un mayor incentivo para hacer crecer el fondo del afiliado, de modo que su manejo sería más eficiente.

Existen otras cosas nuevas que vale la pena resaltar. En primer lugar, la elevación de la RMV se dio en dos fases, que llevó a que aumente de S/. 600 a S/. 750. Ello no ha tenido los efectos perjudiciales en la economía que muchos señalaban; por el contrario, parece ser una medida saludable, en tanto que los salarios no han crecido en la misma proporción que el incremento del PBI. Sin embargo, vale la pena notar que, en 2012, solo el 18,2% de la población gastaba más de S/. 750 mensuales, y en el área rural, este porcentaje era de tan solo 1,6%. Junto a lo anterior, la reforma fiscal parece una tarea compleja que el Gobierno está intentando emprender, de manera que el Ejecutivo solicitó facultades para legislar al respecto. Sin embargo, la presión fiscal no está aumentando al ritmo esperado para alcanzar la meta de llegar al 18,0% en 2016 (de hecho, retrocedió en el primer semestre de 2013). No obstante, un cambio que vale la pena mencionar es la composición de los impuestos tributarios. Desde 2011, la proporción de ingresos tributarios provenientes de los impuestos a los ingresos se ha incrementado (de 40% a 44%).³

Entre otros cambios a mencionar, se encuentra la Ley de Dinero Electrónico (Ley N° 29885), que regula la emisión de dinero electrónico para dar pie a los servicios financieros que emplean la plataforma móvil. Ello reduce costos de infraestructura y permite una mayor inclusión financiera de la población rural. Sin embargo, la SBS no ha coordinado con otros sectores relevantes ni ha integrado con esta medida a los programas sociales existentes, lo que reduce su impacto. Otro punto importante es que este año se ha intentado fortalecer el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), al incrementar su presupuesto en 41,6% entre 2011 y 2013. No obstante, está

claro que los poco más de 15 millones de soles de los que dispone (0,02% del presupuesto del Gobierno nacional) son insuficientes para lograr una planificación adecuada de la economía nacional a largo plazo. Finalmente, vale la pena destacar la formación de la Comisión Multisectorial para la Seguridad Alimentaria y Nutrición, presidida por el Ministerio de Agricultura y Riego, la cual ha elaborado el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2021.

LA CONTINUIDAD COMO PERJUICIO: LAS REFORMAS IMPRESCINDIBLES NO EMPRENDIDAS

Junto a lo anterior, varias tendencias que se han consolidado en estos dos años, sin una aparente respuesta del Gobierno, son preocupantes. Claramente, sería imposible abarcar todos estos aspectos en este artículo, por lo que nos concentraremos en solo un gran tema (de varios componentes) que consideramos crucial.

El primer punto, y uno de los más importantes, es el de la estructura productiva y la productividad. Hausman y Kingler (2008) planteaban que el crecimiento económico peruano sería, en realidad, una recuperación de las décadas de 1970 y 1980, pero centrado justamente en los mismos sectores —minería y energía— que colapsaron en esas décadas nefastas. Así, la exposición del país era preocupante, al haber ignorado la necesidad de cambio estructural. Este es justamente el patrón que este gobierno continúa. La estructura productiva nacional dista de ser nueva: la mayoría de la PEA se encuentra concentrada en sectores de baja productividad (la agricultura emplea al 26,2% de la PEA con un valor agregado anual de S/. 3928 por trabajador), mientras los sectores de mayor productividad emplean a una ínfima proporción de la PEA (entre la minería y electricidad y agua emplean el 1,7% de la PEA y producen un valor

3 Datos del INEI.

agregado anual de S/. 56.512 por trabajador).⁴ Es claro que esta estructura hace que existan escasas posibilidades de tener un empleo productivo y bien remunerado, lo que representa uno de los principales determinantes de la pobreza y desigualdad (Verdera 2007). Junto a ello, la falta de conectividad entre los sectores es un aspecto central. Los sectores más dinámicos en el Perú son extractivos, con lo cual no generan eslabonamientos (en el lenguaje de Hirschman) con otros sectores, sino que su despegue se da casi en solitario.⁵

Esta estructura hace que existan escasas posibilidades de tener un empleo productivo y bien remunerado, lo que representa uno de los principales determinantes de la pobreza y desigualdad

Es claro que revertir esta situación es fundamental. Hausman y Rodrik (2003), economistas que nadie podría tildar de radicales, identifican que, para esta tarea, el libre mercado por sí solo es insuficiente e ineficiente. Según los autores, se necesita descubrir sectores donde el país tenga ventajas comparativas latentes, esto es, actividades con potencial de ser desarrolladas (y tengan mayor conectividad), pero esto aún no se hace en gran magnitud. Así, el Estado debe asumir parcialmente los costos del descubrimiento de actividades productivas que permitan el despliegue de sectores dinámicos y, con ello, un crecimiento

autosostenido (el sector privado no lo hará porque, en caso las descubra, deberá compartir los beneficios con otras empresas). Al mismo tiempo, el Estado debe ser un ente de coordinación entre empresas para que puedan aprovechar las economías de escala en nuevas actividades. Es claro que tamaña tarea requiere un compromiso grande y activo de parte del Gobierno, el cual, evidentemente, no se está manifestando.

Otro punto central, muy vinculado al anterior, es el de la composición de las exportaciones. El gran auge del PBI, que caracteriza al nuevo siglo, vino aparejado de un incremento notable de las exportaciones de minerales y de petróleo y sus derivados, representando entre ambos alrededor del 70% de las exportaciones totales del país. El último cambio de Gobierno no ha significado ningún cambio en este aspecto: durante el gobierno de Alan García, las exportaciones de minerales y petróleo representaron 69,98% de las exportaciones totales; en lo que va del gobierno de Humala, este porcentaje es de 69,22%.⁶ Los problemas de este tipo de crecimiento dependiente son múltiples y conocidos: la minería no emplea abundante mano de obra (1,3% de la PEA en 2012) ni genera muchos eslabonamientos con otros sectores de la economía. Además, ser muy dependientes de unos pocos productos hace al país en extremo vulnerable a la coyuntura internacional (en 2012, entre el cobre y el oro sumaron el 44,2% del total de exportaciones)⁷. En este punto, resulta pertinente volver muy brevemente al primer párrafo de este artículo, en el que se mencionaba una primera senda de continuidad, la de las instituciones débiles y rentistas. Es pertinente porque esta relación de dependencia de los recursos naturales tiene efectos especialmente dañinos en contextos donde la institucionalidad es débil, como la nuestra. Al

4 Datos provistos por las cuentas nacionales del INEI y la Enaho para 2012.

5 Esto se recoge en una nueva literatura sobre el product-space. The Observatory of Economic Complexity analiza el caso por país, siendo Perú uno de aquellos con menor conectividad, en el puesto 81.

6 Datos del BCRP.

7 Datos del anuario estadístico 2012 de la Sunat.

mismo tiempo, uno de los efectos perjudiciales de la dependencia de los recursos naturales es reforzar esta frágil institucionalidad. De esta forma, se genera un mecanismo perverso de reforzamiento mutuo entre ambos aspectos.

El Perú no es un país de ingresos medios cualquiera, sino uno dependiente, vulnerable, desigual y tradicionalmente inestable.

Por otro lado, el gasto en educación y en salud parece que continúa formando más parte del discurso que de la acción. La importancia de ambas se manifiesta por sí sola, por lo cual no es necesaria una sustentación respecto a su importancia constitutiva, la cual es la más relevante. No obstante, sí vale la pena mencionar que una mejora en educación y salud posee también un carácter instrumental en pro de las mejoras de productividad y de este viraje necesario en la estructura productiva.⁸ Sin embargo, el presupuesto para estas variables clave aún parece rezagado. El asignado a educación en 2013 fue de 2,12% del PBI (casi idéntico al de 2010),⁹ lo que representa un grave atraso respecto a la región (gasto en educación de 5,9% del PBI en 2010).¹⁰ En el caso de la salud, la situación es aún peor, ya que el gasto en este rubro se ha mantenido casi constante entre 2010 y 2013, en niveles inferiores al 1,5% del PBI (el promedio de América Latina es de poco menos de 4,0%). No nos extenderemos mucho en este aspecto, pero es claro que la voluntad del Gobierno para mejorar este tema

parece bastante débil. Mientras estos asuntos no se tomen en serio, es poco lo que puede esperarse para el desarrollo futuro del país.

Existen mucho otros temas, no menos importantes, que no se han podido abordar, pero que vale la pena mencionar. La descentralización eficaz es una tarea que no se ha emprendido: gobiernos regionales con enormes presupuestos pero ínfima capacidad de gasto es una fórmula insensata. Con ello, la heterogeneidad y la desigualdad territorial siguen siendo un problema vigente. A su vez, el énfasis en investigación y desarrollo se presenta más que rezagado en el Perú. En la solicitud de patentes por residentes del país (por millón de habitantes), Perú solo supera a Ecuador en toda la región.¹¹ Esta tendencia no parece estar cambiando: por ejemplo, en el sector agrario, los dos programas que promueven la innovación (el INIA y Agroideas) recibieron en 2013 un presupuesto inferior al que obtuvieron en 2010.¹² Por su parte, la informalidad y precariedad laboral siguen siendo cuestiones irresueltas.¹³ En 2012, entre las categorías de trabajador independiente, trabajador familiar no remunerado y trabajador del hogar sumaban el 51,1% de la PEA. Junto a ello, el 77,3% de la PEA se desempeñaba en empresas de menos de 20 trabajadores.¹⁴ Junto a ello, la aún más grave economía ilegal es una lucha que el Gobierno no parece estar ganando. Por último, las reformas institucionales, necesarias para un desarrollo económico integral, al mismo tiempo que la promoción de un verdadero vínculo entre Estado y ciudadanos, son quizá lo más importante. No obstante, no parece que este Gobierno vaya a representar un verdadero cambio en esta materia.

8 Un ejemplo ilustrativo, que hace una comparación con los casos de México y Corea del Sur, se encuentra en Zhang, L., Yi, H., Luo, R. y Liu, C. (2012). "The Human Capital Roots of the Middle Income Trap: The Case of China". Paper presentado en 2012 a la IAAE Conference. Brasil, del 18 al 24 de agosto.

9 Datos del SIAF y BCRP.

10 Datos de la Cepal.

11 Con datos de la OMPI.

12 Datos del SIAF.

13 ¿Es que, tras más de 25 años, no se está escuchando a Hernando de Soto o más bien su propuesta no era tan revolucionaria?

14 Datos de la Enaho 2012.

Mucho de lo visto en esta sección está asociado a un término relativamente reciente: la trampa de ingresos medios. En corto, esta trampa consiste en que un grupo de países logra salir de los ingresos bajos, mas, una vez alcanzados los ingresos medios, sus condiciones y estructuras económicas no le permiten desarrollarse, con lo que se estancan en este nivel. Los países que han logrado escapar de esta trampa tuvieron la capacidad de transformar su estructura productiva, diversificar la canasta de producción/exportación y mejorar la productividad e innovación dentro del país, entre otras acciones; para todo ello, la educación y salud son requisitos previos indispensables. Como se ha visto, el Perú parece carecer de todas estas condiciones, y el gobierno de Humala está haciendo poco o nada para remediarlo. De este modo, ahora que necesitamos repensarnos como país de ingresos medios, no se están promoviendo las herramientas y condiciones para enfrentar satisfactoriamente los desafíos que ello supone. Esto se agrava si consideramos que el Perú no es un país de ingresos medios cualquiera, sino uno dependiente, vulnerable, desigual y tradicionalmente inestable.

El tema está siendo debatido en estos últimos meses, y las insuficiencias del modelo parecen encontrar un consenso cada vez mayor entre los economistas. La época de escribir casi mil páginas para decir que lo único que se necesita son profundizar las reformas neoliberales parece estar quedando rezagada (Abusada et ál. 2000). Prueba de ello es la reciente publicación de Piero Ghezzi y José Gallardo (2013), la cual intenta presentar una lectura balanceada de la economía peruana de la era neoliberal, mostrando varias de sus desventajas y planteando que el crecimiento a futuro dista de estar asegurado. Para los autores, los problemas del actual modelo de crecimiento se deberían a errores de diagnóstico en los años noventa, la falta de burocracias técnicas que diseñen e implementen políticas públicas más efectivas y la fragilidad institucional (“causa

última del desempeño desigual de la economía”). Sin embargo, esta última razón no puede atacarse en el corto plazo, por lo que se enfocan en el margen existente para la política económica, siendo la clave la “creación de superburocracias técnicas” en los sectores “donde el esfuerzo sea absolutamente crucial para el desarrollo” (tenga mayores retornos): educación, desarrollo rural y lucha contra actividades delictivas. Así, estas burocracias podrían evitar y mitigar los errores de diagnóstico, y proponen que “eventualmente las políticas cambian las instituciones”. El ejemplo más recurrido es el de las políticas macroeconómicas (la burocracia técnica del BCRP), y los autores son claros en que “es necesario hacer solo cambios incrementales”.

Este libro resulta una buena noticia, ya que realiza un diagnóstico relativamente equilibrado del modelo y advierte sobre el riesgo de no emprender reformas cruciales. A su vez, pretende dinamizar un debate fundamental, que parece haberse iniciado. Así, el economista Félix Jiménez ha realizado varias críticas al libro.¹⁵ Para él, en primer lugar, el modelo neoliberal ha deteriorado la localización de recursos, ha acentuado la institucionalidad extractivista y la eficiencia de la inversión es menor a la que existía entre 1959 y 1967, aspectos no profundizados por los autores como ligados al modelo. En segundo lugar, señala que no se puede esperar que las superburocracias técnicas funcionen de modo adecuado, ya que responden al poder político y económico, el cual no siempre coincide con los intereses de la población; parte de su crítica es que los autores evaden diseñar un

15 Ver las siguientes páginas:

<http://felixjimenez.blogspot.com/search?updated-max=2013-12-07T09:05:00-08:00&max-results=1&reverse-paginate=true>,
<http://felixjimenez.blogspot.com/search?updated-max=2013-11-30T11:38:00-08:00&max-results=1&reverse-paginate=true&start=1&by-date=false>
<http://felixjimenez.blogspot.com/search?updated-max=2013-11-23T09:35:00-08:00&max-results=1&reverse-paginate=true&start=2&by-date=false>.

cambio institucional, pese a que mencionan que la institucionalidad es el problema fundamental.

A nuestro juicio, la primera crítica de Félix Jiménez es solo parcialmente pertinente, no porque no sea, en cierta medida, cierta, sino porque los autores no parecen discrepar tanto con tales aseveraciones. Si bien en la introducción los autores hablan de reconocer “importantes transformaciones productivas” desde los años noventa, el resto del libro plantea que el modelo neoliberal no ha venido aparejado con mejoras productivas, de locación de recursos o de institucionalidad, ni tampoco parece creíble que en el futuro lo haga por sí mismo. La discrepancia de posturas radica en si el neoliberalismo acentuó las fallas o simplemente convivió con ellas, pero ambos concuerdan en que es un problema crucial que el neoliberalismo no va a resolver. El segundo punto, la efectividad de las superburocracias técnicas, merece mayor atención. En primer lugar, parece claro que en su intento de proponer soluciones prácticas (evitar proponer una vaga reforma institucional o del Estado), Gallardo y Ghezzi le atribuyen un rol superlativo a las tecnocracias, pensando que el caso de la política monetaria es casi perfectamente reproducible. De este modo, no consideran que los casos exitosos que señalan se den en entidades con un grado de involucramiento menor con el resto del aparato estatal y con gran parte de la sociedad civil (como el BCRP o las entidades reguladoras). Con ello, no puede esperarse que en sectores como educación o desarrollo rural las superburocracias técnicas funcionen de la misma forma que en sus casos analizados. Así, si bien los autores reconocen que el margen de política es estrecho por limitaciones institucionales, su propuesta termina ignorando gran parte de dicho problema; tácitamente, plantean que la capacidad técnica de la burocracia podría agenciárselas para operar eficientemente, lo cual no parece tan

certero. El caso del Midis, con cuadros técnicos pero problemas ya conocidos, es una muestra de ello. Asimismo, esperar que “eventualmente” la burocracia mejore la institucionalidad resulta una afirmación poco sustentada (de nuevo, el ejemplo vuelve a ser el BCRP).

A partir de lo anterior, la propuesta de Ghezzi y Gallardo no resulta tan novedosa. ¿Acaso no ha sido la creación de burocracias técnicas la lógica de mejora institucional de las últimas dos décadas? A nuestro juicio, las superburocracias propuestas han mostrado su eficiencia en varios sectores; sin embargo, esta lógica parece tener un techo limitado para generalizarse, un techo al que, además, no se tarda tanto en llegar. Con ello, pretender reproducir el caso del BCRP en sectores con características y limitaciones bastante diferentes parece adecuarse a la panacea burocrática neoliberal que se ha propuesto en los últimos años. Una vez más, parece que el problema es que si bien los economistas hemos reconocido que las instituciones y la comprensión del Estado son fundamentales, aun tenemos un largo trecho por recorrer para entender la complejidad del problema y aplicar soluciones que abarquen cabalmente tales aspectos.

ALGUNAS CONCLUSIONES

De este modo, como se ha visto, la palabra “continuidad” parece clave para caracterizar este gobierno, contrariamente a lo que se pensaba hasta junio de 2011. Se han mostrado ciertos cambios, pero estos han sido pobremente implementados, tienen impactos limitados o evaden atacar los temas más importantes y estructurales. En general, más relevante que lo hecho parece ser lo que se está dejando de hacer, ya que se actúa como si el reciente auge fuera indefectiblemente duradero. De esta manera, la agenda pendiente sigue prácticamente intacta, pero se hace cada vez más urgente.

Con todo lo anterior, lo que se ha querido argumentar es que no se puede atribuir los aciertos o faltas fundamentales únicamente a Humala, contrariamente a lo que sostienen los fujimoristas (que olvidan que se dejó a la economía peruana estancada entre 1998 y 2001) y los alanistas (cuya memoria se inicia el domingo 29 de julio de 1990, y eluden el hecho de que Alan II hizo poco o nada al respecto). Lo que vivimos es una senda de continuidad en materia de políticas económicas, la cual es cada vez más difícil cuestionar, dada la resistencia de un importante sector de los hacedores de política, de los grupos con poderes de facto y de la prensa nacional. Asimismo, la herencia de una frágil institucionalidad heredada hace aún más complicada la tarea de llevar a cabo adecuadamente los cambios necesarios. Sin embargo, pensar que, por ello, el devenir de las políticas ya está determinado resulta insensato. Así, es claro que sí se puede (y debe) culpar a Humala por carecer de la decisión para hacerle frente a esta coyuntura, de manera que promueva cambios que trasciendan a su periodo, ya que, como vimos, varias reformas necesarias son de largo aliento. El número de *Argumentos* de julio de 2012 muestra claramente que, desde un sector de la academia, son cada vez más las voces que reclaman a este (ya no tan) nuevo gobierno llevar a cabo modificaciones al modelo económico a través de un rol más activo del Estado.

Lo que se ha intentado señalar es que, haciendo un análisis dentro de un horizonte temporal más amplio, el riesgo de actuar en la búsqueda de lograr satisfactoriamente cambios en la estructura económica podría ser menor que el riesgo de no hacerlo. Quizás el problema es la falsa sensación de seguridad que viene aparejada con el auge económico, de manera que muchas alteraciones aparecen como poco atractivas frente al triunfalismo

del milagro peruano. El problema es que cuando se haga notorio que no se puede continuar el crecimiento sin este tipo de cambios, probablemente ya sea demasiado tarde. Ante ello, debe destacar de qué manera se encienden las alarmas, y florece la discusión y crítica al discutir si creceremos 5% o 6% este año, mientras que el silencio reina ante la ausencia de condiciones propicias para crecer de manera autosostenida en el futuro.

Se han mostrado ciertos cambios, pero estos han sido pobremente implementados, tienen impactos limitados o evaden atacar los temas más importantes y estructurales.

Sin embargo, vale notar que parece estar abriéndose un campo para estos debates necesarios. Definitivamente, lo visto en la discrepancia entre Piero Ghezzi y José Gallardo con Félix Jiménez suma, al poner en agenda temas cruciales. La propuesta de los primeros es realizar solo cambios incrementales, donde la creación de burocracias en sectores clave y el liderazgo del Estado jueguen el rol principal. Por su parte, Jiménez plantea que la locación de recursos hacia sectores clave como manufactura debe profundizarse, lo que implica cambios más profundos al modelo económico. Este termina siendo el conocido debate entre una postura liberal y una más desarrollista; sin embargo, ambas coinciden en la necesidad del accionar estatal y los límites del modelo neoliberal per se. Para solucionar esto, la mera creación de tecnocracias con algunos otros ajustes resulta insuficiente. Una mayor complejidad productiva requiere claras políticas sectoriales de parte del Estado, que favorezcan áreas de ma-

yores eslabonamientos; además, una decisiva mejora en la relación Estado-ciudadanos, atendiendo aspectos como política laboral, educativa y de salud, resulta un sentido común crucial tan conocido en el discurso como ignorado en la práctica. Una mejora en la calidad burocrática ayuda, pero quizás incluso más importante es su contraparte: el involucramiento de actores relevantes de la sociedad civil y mejores canales de comunicación con la población afectada por tales políticas, evitando medidas aparentemente unilaterales, que no lleguen a ser aplicables al obviar lo político. Además, poco de esto será posible sin replantear el muy importante proceso de regionalización. Cuestionar la falta de énfasis del modelo en el empleo y distribución resulta hoy, como siempre, vital.

Para culminar, hace varias décadas, W.W. Rostow (1960) planteaba que había cinco etapas en el desarrollo económico para pasar de una economía tradicional a una madura, desarrollada y de alto consumo. La fase más importante era la del despegue (la tercera), que consistía en dos o tres décadas de crecimiento rápido y autosostenido, en las que la economía capitalista transformaría la estructura económica y social, marcando la transición definitiva al desarrollo económico. Al pare-

cer, un sector importante en lo político mantiene, sin saberlo, una (mala) adaptación peruana de Rostow: se debe dejar que el modelo económico se asiente y profundice durante dos o tres décadas (sin tocarlo) para que consolide la transición de manera categórica de la economía y el milagro peruano, llevando al país a la élite mundial. Lamentablemente, hay un desfase entre lo que se plantea como central y lo que, al parecer, de verdad lo es: tener solo empresarios con confianza (que se presenta como idilio necesario y suficiente por un sector) no asegura mejor educación, salud, empleo productivo y desarrollo para la población en el tiempo. Justamente, es por ello que la estabilidad del gobierno humalista se estaría traduciendo en su intrascendencia. De este modo, probablemente, este régimen culmine con niveles envidiables en las variables macroeconómicas clave (lo cual no deja de ser importante) y recogiendo elogios del FMI. No obstante, hasta ahora, parece que este periodo de *boom* cumpliría todos los requisitos para ser uno más de los episodios de crecimiento acelerado temporal, en el lenguaje de Hausman et al. (2005), o, simplemente, de oportunidades desperdiciadas, en el más familiar lenguaje del imaginario criollo. □

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Grompone, Álvaro. "Entre la estabilidad y la intrascendencia: las políticas económicas de la primera mitad del gobierno de Ollanta Humala". En *Revista Argumentos*, año 7, n.º 5. Diciembre 2013. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/estabilidad_intrascendencia.html
ISSN 2076-7722

LECTURA DEL IEP



Mirko Lauer*

El presente texto fue preparado como comentario a las ponencias de Martín Tanaka, Guillermo Rochabrún y José Luis Rénique, presentadas en el seminario "El Instituto de Estudios Peruanos y las ciencias sociales en el Perú: una reflexión crítica", del 14 y 15 de noviembre pasado. Con este seminario el IEP inició las celebraciones por sus 50 años de vida institucional, que se cumplirán el próximo año. Para ver las discusiones del seminario, entrar a: http://www.iep.org.pe/index.php?fp_cont=3865

Cuando cumplió treinta años el Instituto de Estudios Peruanos no se animó a ser él mismo el foco de una reflexión colectiva, y prefirió honrar la fecha antes que la institución, con un libro de ensayos sobre la marcha del país en ese periodo, en diversas disciplinas. ¿Modestia? No necesariamente. Con su invitación a una variada docena de intelectuales, el libro *Perú 1964-1994. Economía, sociedad y política*, sutilmente establece una identidad fuerte entre el proceso IEP y el proceso nacional, algo de lo cual pocas otras ONGs pueden jactarse, y que está muy presente hoy, en la

celebración de este cincuentenario. Por tanto lo está también en los textos de José Luis Rénique, Guillermo Rochabrún y Martín Tanaka que dan pie a este comentario. Fui invitado a participar en aquel libro de 1995, pero me fue imposible aceptar. Por eso también estoy muy contento de estar hoy aquí, y participar de la necesidad de ubicar a la venerable institución en la casilla de los cincuenta años.

Pero no todo fue bajo perfil en ese año 1995. Algunas cosas dijo Julio Cotler sobre el IEP mismo en su escueta introducción a aquel tomo. Hizo notar lo oportuno de la fundación respecto del proceso nacional, la importancia de haber logrado una

* Doctor en literatura peruana y latinoamericana por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Escritor, poeta, ensayista y columnista del diario La República.

convocatoria amplia, el peso decisivo de la tarea editorial asumida, el compromiso con la democracia y la justicia social. Todos son temas que, estoy seguro, flotan en el ambiente de estas reuniones celebratorias, pues el sentido profundo del instituto no ha cambiado. Pero el eje de las aproximaciones al sentido del IEP en la historia cultural y política del país se ha movido; de pronto es la institución misma, más que sus productos puntuales, lo interesante. ¿Cuándo se produjo este cambio? No tengo realmente fecha para ubicar el momento en que la nueva generación de investigadores pasó a ser mayoría.

el modelo del IEP no fue ni el cenáculo cultural ni el partido político, pero quizás sí la sociedad fabiana inglesa, con su objetivo socialista, gradualista, reformista (y que terminó siendo tan afín al think tank).

Guillermo Rochabrún explora la idea de la existencia de una agenda originaria del IEP, y sugiere que la fundación del instituto fue un proyecto de personas buscando un camino, pero que con el tiempo se volvió un proyecto dictado por las circunstancias, donde lo personal pasó a un segundo plano. Me parece una descripción verosímil de cómo evolucionan algunas instituciones. Lo cual nos deja reflexionando sobre una segunda agenda —que Rochabrún no considera ni menciona, pero que está implícita—, que puede ser leída a través de la evolución de los títulos publicados, las reuniones académicas concertadas, las posiciones públicas asumidas. Esta aproximación habla de comparaciones en el tiempo, algo a lo que volveré en un minuto. ¿O hay algún otro indicador aparte de reuniones, posiciones

y libros en este primer *pachacuti* del IEP originario al IEP realmente existente (que tenía un cuarto de siglo cuando cayó el muro de Berlín)? Tanaka prefiere hablar de etapas antes que de agendas, pero en el fondo es una aproximación parecida: la etapa es la manera en que los tiempos influyeron en la agenda. ¿No es de eso, después de todo, de lo que tratan todos los cincuentenarios?

Ahora, en el 2013, para Martín Tanaka es importante, como lo fue para Cotler en 1995, dar una lista de rasgos diferenciadores. Pues aparte de definir un espíritu general, ellos sirven para ser contrastados y evaluados en la visión por etapas que él presenta de la institución: académica, multidisciplinaria, políticamente pluralista e independiente. Detrás, aunque no son los que menciona Tanaka, hay otros rasgos, por ejemplo: liberal, moderada, meritocrática. Las etapas funcionan como la saga en que el IEP logra mantener esos rasgos, entendidos como valores, a lo largo del medio siglo. Son, digamos, el anclaje de una evolución.

En los dos casos la evolución del IEP es presentada también como una suerte de adecuación a la marcha del país político: el retorno democrático del 1963, el golpe de 1968, el retorno democrático de 1980, el autogolpe de Fujimori 1992, retorno democrático del 2001. Es inevitable que en este tipo de aproximación siempre una institución aparezca como una nave zarandeada por la época que le tocó cruzar. Advierto una posibilidad paralela, en algo llamable la sucesión de disciplinas-piloto en el mundo académico. En los tiempos fundacionales era la antropología, como hace notar Tanaka al mencionar a sus cultores como el núcleo duro de los fundadores y lo más duradero desde el punto de vista disciplinario. Pero poco después la disciplina clave pasó a ser la sociología, algo que se intensificó con la llegada del gobierno militar; luego vino la historia como *prima donna* del

discurso intelectual en el país, y después de eso el big-bang de las llamadas ciencias administrativas.

Desde su inicio, y a lo largo del tiempo, el IEP ha funcionado como un contrapeso académico, léase riguroso, de tipo liberal frente al marxismo, y desde esa posición ha competido por las mentes de los intelectuales peruanos por medio siglo).

Dirijamos por un momento una mirada a ese primer equipo de 1964 lleno de lo que Tanaka llama progresistas, y en efecto muchos de ellos son políticamente social-progresistas. El grupo es variado mucho más allá de la idea de lo multidisciplinario: profesional, generacional, social e ideológicamente distintos. ¿Qué los une? Como decimos hoy, ¿de qué tipo de red se trata? Si se me permite estirar considerablemente la imagen, vistos a la distancia me evocan la célebre peña Pancho Fierro de los años treinta, con José María Arguedas presente, como un puente, entre las dos experiencias. Ambas son confluencias que necesitan y desean formarse un lugar en el espacio social. Los primeros necesitan un lugar profesional en un medio cerrado por el reforzamiento de la hegemonía social de la derecha desde 1931; los segundos necesitan producir oxígeno para un centro-izquierda que nunca había existido realmente en el país. Si ya vamos a hacer comparaciones, está el grupo que José de la Riva Agüero quiso articular en 1915, que Raúl Porras llamó el proyecto de “un partido de intelectuales y profesionales jóvenes, el Partido Nacional Democrático, que careció a la vez del apoyo gubernativo y de adhesiones populares”. Es obvio que el modelo del IEP no fue ni el

cenáculo cultural ni el partido político, pero quizás sí la sociedad fabiana inglesa, con su objetivo socialista, gradualista, reformista (y que terminó siendo tan afín al *think tank*). La historia del IEP es también la historia de lo que le sucede a esa red de personas de 1964, lo que la red logró ser, y lo que no logró ser. Se necesita una historia del centro-izquierdismo en el país.

Volviendo por un momento a las agendas. Rocha-brun habla de una originaria, una latente, una pendiente (soterrada). Su argumento de los 25 años con impacto IEP y luego los 25 con impacto IEP disminuido me sugiere la preocupación por el regreso del IEP a una posición central en el Perú. Esa posición central del IEP a su manera la ha definido cada ponente: la de las expectativas de un “estilo IEP” (Rochabrún), la de una condición de referente nacional gracias a sus virtudes sociales (Tanaka), y la capacidad de producir escenarios investigativos de relevancia + consistencia (Rénique). Pero para que ese regreso se realice lo que tiene que cambiar es el contexto. En el contexto actual el IEP es un protagonista muy distinguido, pero ciertamente no la excepción, como lo fue hace unos decenios. El liberalismo es la forma de pensar o de sentir (no siempre vienen juntos) triunfante de estos tiempos; el rigor académico y el pluralismo ideológico son valores apreciados y practicados en cada vez más instituciones; la capacidad de hacer networking internacional hoy es, digamos, universal; y, acaso lo más importante, el centro-izquierda y el socialismo moderado no llegan a tener una identidad política propia, o por lo menos completa, pero paradójicamente siguen siendo buscados con insistencia. La agenda originaria como proyecto ya no es realmente necesaria; ha sido lograda, y subsiste en una agenda latente, si hemos entendido bien.

Me explico: desde su inicio, y a lo largo del tiempo, el IEP ha funcionado como un contrapeso

académico, léase riguroso, de tipo liberal frente al marxismo, y desde esa posición ha competido por las mentes de los intelectuales peruanos por medio siglo. Eso no impidió tener a bordo a algunos insignes marxistas; pero la balanza se ha inclinado siempre hacia el liberalismo. En esto el IEP ha sido una antesala de lo que luego pasó a darse en casi todo el cuerpo intelectual del país.

Con lo anterior vino una disposición a ser el *alma mater*, efectiva o remota, de un tipo de intelectual público, en sentido de alguien interesado en producir un impacto del mundo de las ideas en la sociedad. En el caso del Perú de los años sesenta, sesenta, este intelectual público estaría muy sintonizado con el liberalismo, la academia, la idea lo más amplia posible de peruanidad, el humanismo. Pero entonces las personas que pensaban así constituían un grupo profesionalmente muy variado, como nos hace notar Rochabrún. En cuanto a lo del intelectual público, y su condición de descendiendo directo del héroe cultural, hay un punto riesgoso, pero que merece ser hecho. De allí, sospecho, en parte la importancia (para el IEP, y en cierto modo también para el país) del conflicto que rodeó a la mesa redonda de 1965 sobre la novela *Todas las sangres* de José María Arguedas. Una posible lectura de aquello es la del héroe cultural que viene de la literatura sometido a la crítica dura de la lógica de las ciencias sociales. Algo que a su manera funciona como un primer bautismo de fuego del IEP, y puede haber construido a definir la topografía de su mapa investigativo.

En relación a lo anterior, Rochabrún en efecto menciona la variedad de talentos reunidos en

1964, y apunta implícitamente a la necesidad de darle algún sentido a eso. Está claro que la fórmula elegida fue algo así como un hombre un libro: todos aportaron lo que sabían en esa forma. Lo cual configuró un intento, en buena medida exitoso, de dar una versión de la teoría de los *great books*. En este caso no a través de los clásicos nacionales del pasado, sino mediante la creación de un público para obras claves del periodo. Una tarea que entonces la universidad peruana no estaba haciendo, y que los intelectuales de la militancia habían descuidado, con las excepciones del caso. El balance de Rochabrún sobre los libros apunta sobre todo a su eficacia para dar en el blanco de lo histórico contemporáneo. Tiene razón, aunque el terreno es resbaladizo.

Al inclinarse por la producción de *great books* peruanos (todos conocemos la lista de los principales, y los ponentes han mencionado algunos), una actividad pedagógica antes que de política práctica, el IEP dejó pasar la posibilidad de ser un *think tank*, es decir un generador de propuestas interesadas en incidir directamente en políticas públicas. En verdad tuvieron que pasar 16 años para que apareciera un centro de estudios así, que fue GRADE. Recién entonces el capital se había legitimado y modernizado lo suficiente como para atraer intelectuales del centro liberal. □

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Lauer, Mirko "Lectura del IEP". En *Revista Argumentos*, año 7, n.º 3. Diciembre 2013. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/lectura_del_IEP.html
ISSN 2076-7722

¿QUIÉN ESCRIBE MÁS Y SOBRE QUÉ?

Cambios recientes en la geopolítica de la producción científica



Raúl H. Asensio*

Primera parte: una mirada global

Este artículo es el primero de una serie de cuatro que presenta un análisis de la evolución reciente de la producción científica en América Latina y el Caribe. El objetivo es aproximarnos a los cambios recientes en la geopolítica de la producción científica. Nos interesa ver quién produce más y quién produce menos y cómo esto ha cambiado en los últimos años. La idea subyacente es que estamos ante un proceso de largo plazo de cambio en la geografía de la ciencia, tanto a nivel mundial como latinoamericano. Los equilibrios tradicionales se han trastocado en los últimos años, con países emergentes en el campo científico y la pérdida de importancia de algunos focos tradicionales de producción de conocimiento.

Nuestra fuente para este análisis son las publicaciones incluidas en el SCImago Journal & Country Rank. Esta clasificación se basa en la documentación científica de base de datos Scopus, que reúne información de más 19.500 revistas con revisión

por pares, 400 publicaciones comerciales y 360 series de libros, incluyendo tanto disciplinas científicas tradicionales como ciencias sociales y humanidades. Los datos analizados se refieren al periodo entre 1996 y 2012, el último año para el que existen datos completos.¹

En esta primera entrega se analizan los cambios en el equilibrio entre las diferentes regiones del mundo, desde finales de los años noventa hasta la actualidad. La segunda entrega analizará los cambios ocurridos en el interior de América Latina respecto del equilibrio entre las diferentes subregiones y países. La tercera entrega se centrará en concreto en los estudios sociales latinoamericanos. La cuarta, por último, tratará el caso específico del Perú. Cada uno de estos temas será presentado en los sucesivos números de *Argumentos*.

¹ Scopus fue seleccionada por ser la base más importante en el ámbito mundial en número de referencias y por ser también la que mayor número de referencias incluye procedentes de los países latinoamericanos. Al respecto, ver Miguel, S. (2011). "Revistas y producción científica de América Latina y el Caribe: su visibilidad en SciELO, RedALyC y SCOPUS". *Revista Interamericana de Bibliotecología*, vol. 34, n.º 2: 187-199.

* Historiador e investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos.

INCREMENTO DE LA PRODUCCIÓN CIENTÍFICA A NIVEL MUNDIAL

Primer dato importante: entre 1996 y 2013, se ha producido una expansión notable de la producción científica publicada en revistas periódicas. El volumen total de documentos considerados en el SCImago Journal & Country Rank pasa en este periodo de 1,4 a 2,9 millones de documentos anuales, es decir, se duplica en menos de veinte años.

Este crecimiento de la producción indexada tiene que ver con la extensión de un modelo de circulación y validación del conocimiento científico, basados en revistas indexadas revisadas por pares. Este modelo supone un conjunto de elecciones implícitas, que afectan a todos los niveles de la producción científica. Supone privilegiar determinados idiomas, determinados estilos de escritura y argumentación, y determinados formatos, en perjuicio de otros. Inicialmente las revistas indexadas surgen en el entorno de la medicina y otras ciencias conexas. Su extensión a otras áreas de conocimiento no siempre ha sido sencilla. Sin embargo, sobre la base de los datos del SJR podemos hablar de un doble proceso de expansión desde finales de los noventa: disciplinario y geográfico.

A las disciplinas científicas con formalización temprana se han añadido otras, ya sea disciplinas de nueva creación o más antiguas, pero que habían quedado al margen de la indexación, por diferentes motivos: predominio de canales de difusión y validación diferentes a las revistas indexadas, tradiciones académicas distintas, etc. También se ha producido un proceso de diversificación geográfica en cuanto al origen de los autores de los textos. Los centros de producción tradicionales (Europa Occidental y Norteamérica) han seguido incrementando su producción, pero a un ritmo mucho menor que otras zonas del planeta, especialmente Asia, y en menor medida América Latina, Europa Oriental y Oriente Medio. Estas regiones son las que añaden mayor número de

publicaciones nuevas en los índices internacionales, al tiempo que también que sus autores publiquen en revistas del primer mundo científico.

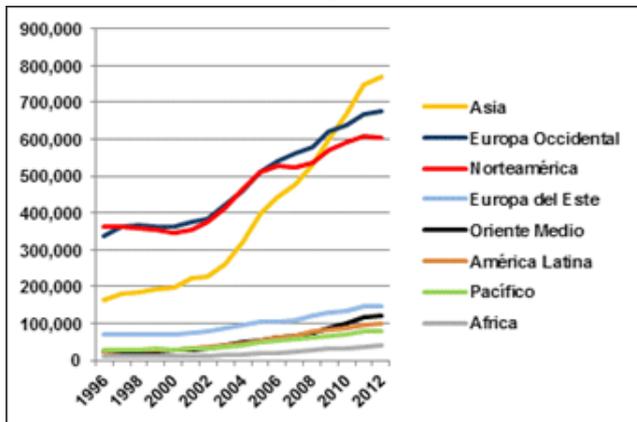
Estos dos procesos combinados suponen un cambio importante en el perfil de la ciencia que circula a través de los circuitos de publicaciones indexadas.² El panorama es hoy mucho más variado, tanto disciplinaria como geográficamente. El resultado es una nueva geopolítica de la producción científica, que analizamos a continuación.

DIVERSIFICACIÓN GEOGRÁFICA

El primer gran cambio tiene que ver con el origen geográfico de los documentos publicados en las revistas indexadas. Se trata de una transformación espectacular. En 1996 la producción científica mundial estaba liderada por autores de Norteamérica y Europa Occidental. Estas dos regiones suman juntas el 69% de los artículos publicados en revistas indexadas. Quince años después, este porcentaje ha bajado al 51% y Norteamérica ha dejado de ser la región más productiva, superada primero por Europa Occidental, en 1997, y posteriormente por Asia. Desde 2009, esta es la región que más produce, habiendo aumentado su producción del 16% al 30% del total mundial en el periodo considerado.

² El SJR clasifica la procedencia de los artículos de acuerdo al origen de la institución en la que se desempeñan los autores de los trabajos. Es decir, un artículo publicado por un autor de una universidad china aparecido en una revista norteamericana, se apuntará en la cuenta de documentos de China y no en la de Estado Unidos. Obviamente, los autores tienden a publicar en mayor medida en revistas de su propio país, por lo que el número de revistas indexadas de un país influye en el número de documentos contabilizados. Pero esta correspondencia no es absoluta, ya sea porque la falta de revistas o el deseo de dar conocer su trabajo en medios más prestigiosos impulsa a muchos autores a publicar en revistas extranjeras. En este sentido, un tema muy interesante de analizar, no incluido en este estudio, es el grado de "exportación" e "importación" de artículos de los diferentes países. Este análisis nos permitiría analizar el grado de internacionalización o parroquialismo de la ciencia de cada país.

Cuadro 1: Mundo. Número de documentos indexados según regiones



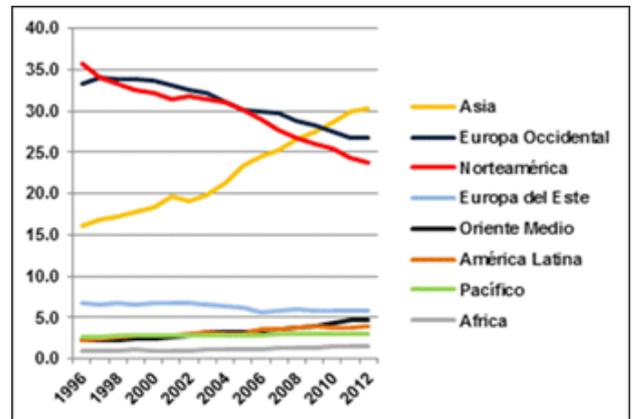
Fuente: Scopus-Scielo Journal & Country Rank. Elaboración propia.

El Gráfico 2 muestra que, de manera más modesta, también sube la proporción de artículos procedentes de América Latina (pasa del 2,2% al 4,0%), Oriente Medio (del 2,3% al 4,8%) y el Pacífico (del 2,7% al 3,1%) y África (del 1,0 al 1,6), mientras que Europa del Este disminuye levemente (del 6,8% al 5,8%).

Estos cambios tienen que interpretarse como el resultado combinado de un incremento de la producción científica en los países emergentes, junto con una mayor formalización de la práctica científica en esos países. El resultado son más revistas indexadas y como consecuencia un mayor número de documentos. No se trata solo de que se produzca más, sino también de que esa producción circula en mayor medida por los circuitos internacionales de validación de la ciencia a través de revistas revisadas por pares e indexadas.

Un paso más adelante consiste en analizar cómo se distribuye esta producción dentro de cada región, entre los diferentes países que las integran. En este capítulo excluimos Norteamérica y la región de Pacífico, por tratarse de áreas dominadas casi exclusivamente por la producción de un único país, Estados

Cuadro 2: Mundo. Porcentajes sobre el total anual de documentos



Fuente: Scopus-Scielo Journal & Country Rank. Elaboración propia.

Unidos y Australia respectivamente. En el caso de América Latina, el análisis se realiza en una entrega posterior.

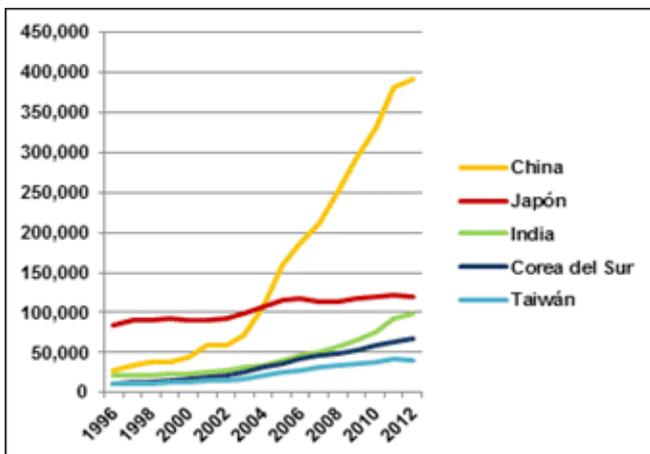
ASIA: CAMBIOS RADICALES

La importancia del cambio ocurrido en la geopolítica de la ciencia se observa especialmente en Asia. En esta región encontramos un auténtico terremoto, que modifica de manera radical el equilibrio entre los diferentes países. El cambio viene marcado por el espectacular auge de China, tanto en términos relativos como absolutos. Este país pasa de producir 28.000 documentos en 1996 a más de 390.000 en 2013. Es decir, en quince años multiplica su producción casi catorce veces. El Gráfico 4 muestra que, en términos de participación porcentual en la producción científica regional, esto supone un salto del 17 al 50 % del total de los países de Asia.

El caso opuesto lo constituye Japón. Este país es excepcional por dos razones: presenta un derrumbe en términos relativos que no se iguala en ninguna otra región y tiene el crecimiento en términos absolutos más bajo de todos los países analizados. Los artículos

procedentes de Japón publicados en revistas indexadas pasan apenas de 80.000 a 114.000, es decir, un incremento de solo el cuarenta por ciento. El resultado es una caída espectacular de su participación en el total de la producción asiática: se derrumba del 51 al 15 %, llegando incluso a estar amenazada su condición de segunda potencia regional por nuevos países emergentes.

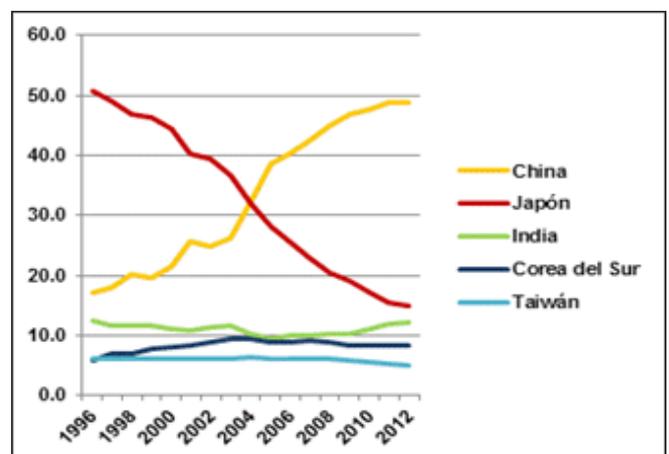
Gráfico 3. Asia. Número de documentos indexados según países



Fuente: Scopus-Scielo Journal & Country Rank. Elaboración propia.

Aunque de manera más moderada que China, también se incrementa la producción de Corea del Sur (del 6% al 9%), Malasia (del 0,6% al 3%) y Tailandia (del 0,7% al 1%), mientras que se mantiene estable en el caso de la India, la tercera potencia regional (con el 13%), y decrece levemente Taiwán (del 6% al 5%).

Gráfico 4. Asia. Porcentajes sobre el total anual de documentos indexados a nivel regional



Fuente: Scopus-Scielo Journal & Country Rank. Elaboración propia.

EUROPA OCCIDENTAL: CRECIMIENTO DE LA PERIFERIA

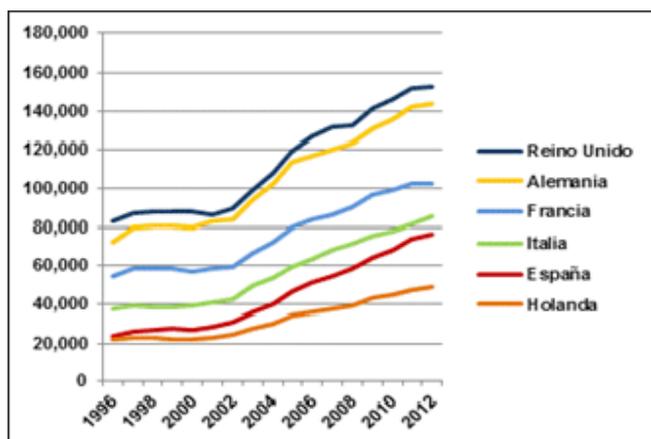
En el caso de Europa Occidental, casi podría decirse que la principal noticia es la ausencia de noticias. Casi todos los países experimentan un crecimiento moderado, en proporción similar, sin que se altere el equilibrio de manera significativa.

El Gráfico 6 muestra que el Reino Unido, Francia y Alemania presentan ligeras tendencias decrecientes. El Reino Unido pasa del 30% a 24% de la producción regional, Alemania del 6% al 23% y Francia del 19% al 16% del total. La proporción de artículos procedentes de Italia, por su parte, permanece sin cambios en el periodo analizado (el 13%). El principal incremento corresponde a España, que pasa

del 8% al 12% de la producción regional. También aumenta la producción de otros países menores, no incluidos en el gráfico, como Portugal, que pasa del 1% al 3%.

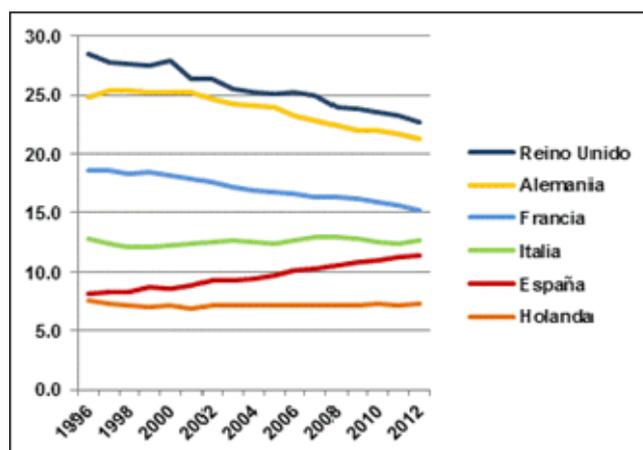
Estos datos nos muestran que dentro de Europa Occidental estaríamos asistiendo a un lento proceso de descentralización de la producción científica publicada en revistas indexadas. Los países tradicionales experimentan un leve descenso en su participación porcentual, compensado con un incremento moderado de la participación de los países periféricos, pero sin que esto suponga cambios importantes en el equilibrio regional.

Gráfico 5. Europa Occidental. Número de documentos indexados según países



Fuente: Scopus-Scielo Journal & Country Rank. Elaboración propia.

Gráfico 6. Europa Occidental. Porcentajes sobre el total anual de documentos indexados a nivel regional



Fuente: Scopus-Scielo Journal & Country Rank. Elaboración propia.

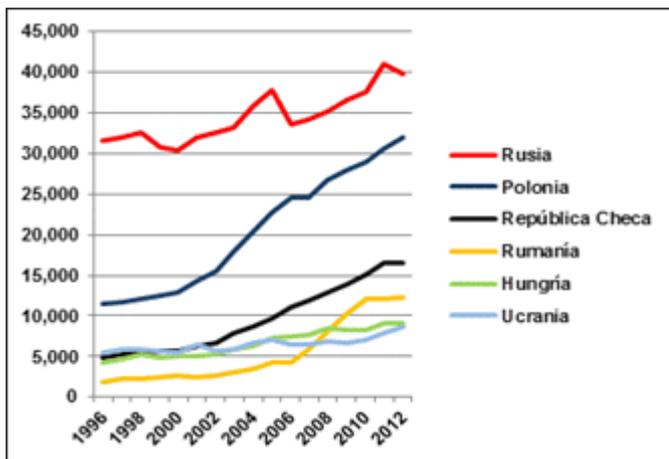
EUROPA ORIENTAL: EL DECLIVE DE RUSIA COMO POTENCIA HEGEMÓNICA

El panorama de la producción científica en Europa Oriental presenta mayores cambios en estas dos décadas que su contraparte occidental. Todos los países incrementan su producción, pero en proporciones muy diferentes. El resultado es un acusado declive de Rusia, que deja de ser la potencia hegemónica en la zona. Este país pasa de representar el 44% de los artículos publicados procedentes de la región, a únicamente el 25% en 2012. En contrapartida encontramos un incremento de la producción procedente de los países más occidentalizados. Polonia pasa de 16 al 20% de la producción regional y la República Checa del 7 al 10%. Probablemente esto no es casualidad, ya

que se trata de los países con estilos de práctica científica más cercanos a sus vecinos del otro lado del antiguo telón de acero. Polonia y la República Checa son también los países que mejor han logrado insertarse en las redes internacionales de colaboración científica.

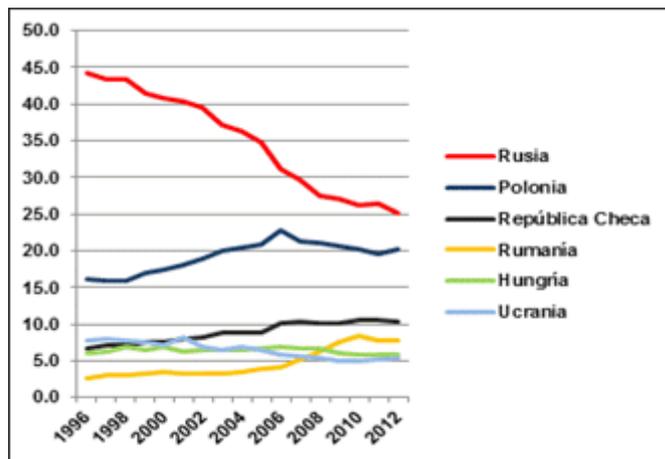
Otro caso excepcional es Rumanía, que incrementa su participación en la producción regional del 3% al 8%. Por el contrario, disminuye la participación de Ucrania (del 7% al 5%) y Bulgaria (de 3% al 2% por ciento). El resto de países tienen tendencias estables o leves modificaciones, por debajo del 3%.

Gráfico 7. Europa del Este. Número de documentos indexados según países



Fuente: Scopus-Scielo Journal & Country Rank. Elaboración propia.

Gráfico 8. Europa del Este. Porcentajes sobre el total anual de documentos indexados a nivel regional



Fuente: Scopus-Scielo Journal & Country Rank. Elaboración propia.

MEDIO ORIENTE: UNA NUEVA RIVALIDAD

Esta es la región junto con Asia que experimenta cambios más espectaculares en el periodo considerado. Aquí asistimos a la emergencia de países que previamente habían tenido un papel muy secundario, pero que ahora se convierten en nuevas potencias regionales, como resultado del crecimiento desigual de la producción proveniente de los diferentes países del área. Es el caso de Irán, a nivel mundial uno de los países cuya producción crece más desde finales de los años noventa. Entre 1993 y 2012, los artículos provenientes de este país pasan de apenas 819 a más de 39.000. Esto supone que la producción se multiplica por 48, una proporción superior incluso a la de China.

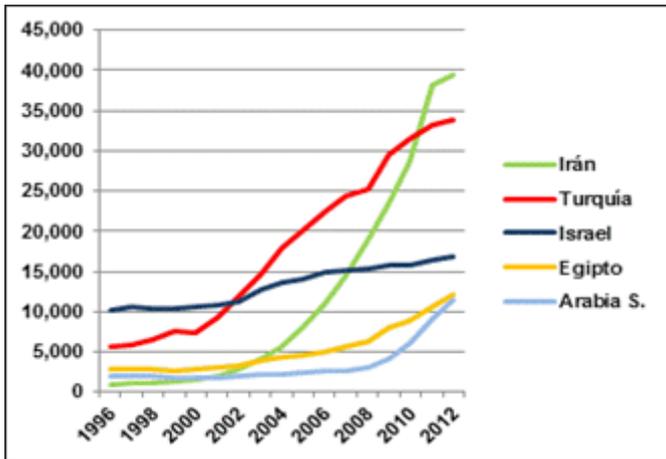
Como consecuencia de este crecimiento, la participación de Irán en la producción regional pasa del 3% al 31%. La otra potencia emergente a escala regional es Turquía, que crece de 5.600 a casi 34.000 artículos. Esto supone, en términos relativos, un incremento del 24% al 27% del total de artículos indexados en 2012 procedentes de la región.

Irán y Turquía se configuran, por lo tanto, como la nueva rivalidad del Oriente Medio a nivel científico. La situación contraria la encontramos en Israel. Este país había sido casi hegemónico en la producción científica de la región. Sin embargo, sufre un estancamiento en las últimas décadas, ya que el número de artículos apenas pasa de 10.000 a 17.000 documentos, es decir, se multiplica únicamente por 1,6, mucho menos que sus vecinos. En términos relativos, este casi estancamiento supone una bajada del 43% al 13% de la producción regional.

Otro país que disminuye en importancia es Egipto³. Los artículos procedentes de este país pasan del 12% al 9% del total regional, mientras que en el caso de Arabia Saudita experimenta una leve subida, del 8% al 9%. El resto de los países tiene una participación inferior al 3%.

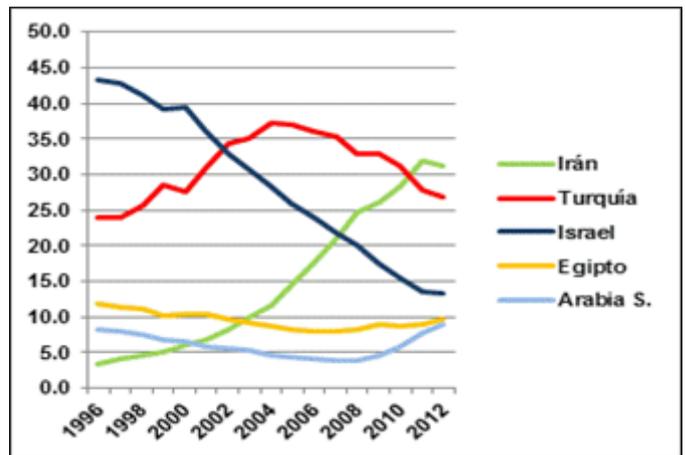
³ SJR incluye Egipto en Oriente Medio, y no en África, por considerar que los nexos culturales, políticos y científicos son mayores con los países de esta región que con sus vecinos continentales. En caso de haber sido incluido en África, Egipto habría sido la segunda potencia regional.

Gráfico 9. Oriente Medio. Número de documentos indexados según países



Fuente: Scopus-Scielo Journal & Country Rank. Elaboración propia.

Gráfico 10. Oriente Medio. Porcentajes sobre el total anual de documentos indexados a nivel regional



Fuente: Scopus-Scielo Journal & Country Rank. Elaboración propia.

ÁFRICA: CONTINUIDAD Y CAMBIOS

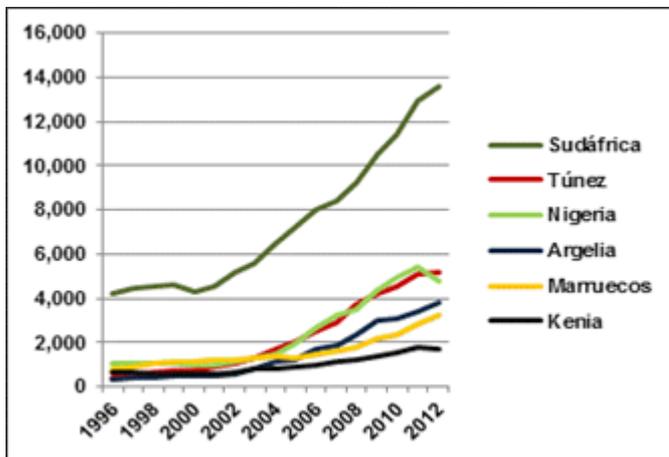
En África, los cambios son menos espectaculares, pero existen también varios procesos interesantes en marcha. Sudáfrica continúa siendo con mucha diferencia el principal proveedor regional de artículos para las revistas indexadas. Sin embargo, el porcentaje de este país sobre el total de la producción del continente disminuye del 41% al 31%, debido a que si bien la producción científica de este país crece a buen ritmo, lo mismo ocurre con sus principales competidores a nivel continental.

En términos proporcionales, la contrapartida es un auge notable de los países del Magreb. El caso más destacado es Túnez, que pasa de apenas 439

artículos anuales a más de 3.000, situándose en segundo lugar a nivel continental, con el 12% de la producción regional. También se incrementa la participación de Argelia, del 4% al 9%, mientras que se mantiene estable en el caso de Marruecos (8%).

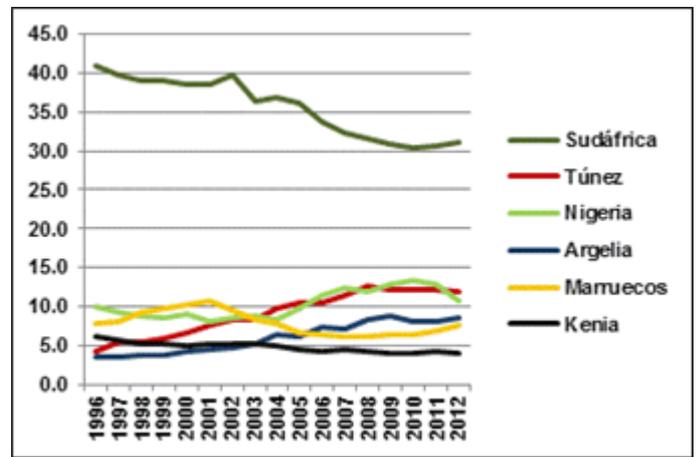
Fuera de este ámbito destaca el caso de Nigeria, el tercer productor a nivel continental, con un leve aumento proporcional en este periodo (pasa del 10,1% al 10,8%). Kenia, por su parte, disminuye del 6% al 4%. El resto de los países presenta una producción inferior al 3%.

Gráfico 11. África. Número de documentos indexados según países



Fuente: Scopus-Scielo Journal & Country Rank.
Elaboración propia.

Gráfico 12. África. Porcentajes sobre el total anual de documentos indexados a nivel regional



Fuente: Scopus-Scielo Journal & Country Rank.
Elaboración propia.

DIVERSIFICACIÓN DISCIPLINARIA

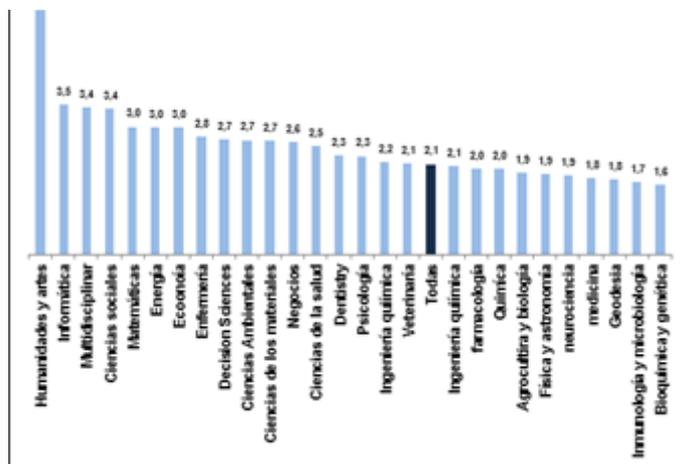
El Gráfico 13 muestra que la producción de todas las disciplinas ha crecido en el periodo considerado. Sin embargo, existen diferencias importantes en el grado de crecimiento. El caso más destacado son las humanidades, que multiplican su producción por 5,7, pasando de 9.000 documentos en 1996 a más de 53.000 en 2012. A continuación se sitúan áreas como la informática, los estudios multidisciplinares y las ciencias sociales (se multiplican 3,4 veces). En el lado contrario, las disciplinas que menos crecen son bioquímica, microbiología, geodesia, medicina, neurociencia, física y biología, las cuales no logran duplicar su producción en estas dos décadas.

Las diferencias de crecimiento en el periodo considerado tienen que ver obviamente con la propia dinámica de evolución de la sociedad, que demanda avances en unas disciplinas en mayor medida que en otras. Este es el caso probablemente de la informática. Pero también se relacionan con el ritmo de incorporación de las diferentes disciplinas al modelo de revistas indexadas. En la medida que nuevas revistas entran a formar parte del índice, aumenta la producción indexada en una determinada

disciplina. Por esta razón, no es de extrañar que las ciencias que menos aumentan en el periodo considerado sean precisamente aquellas que en 1996 ya tenían un gran número de revistas indexadas, como la medicina y otras disciplinas duras. Se puede decir que estas disciplinas son las fundadoras del modelo de índices en los años setenta, por lo que ya en ese momento contaban con una gran proporción de producción indexada. Por el contrario, en las humanidades y las ciencias sociales el ingreso a los índices se realiza más tardíamente, a partir de la segunda mitad de los años noventa.

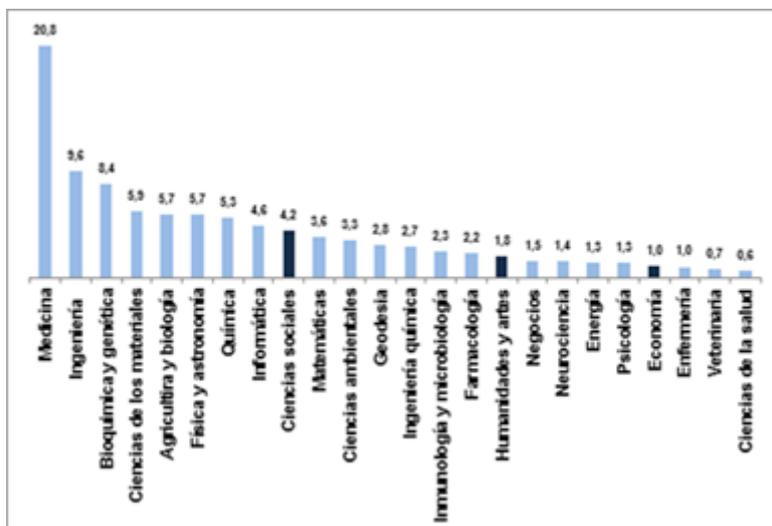
Estas diferencias en cuanto a los ritmos de formalización siguen estando aún presentes. Pese al crecimiento experimentado en estos años, las ciencias duras continúan siendo predominantes. El Gráfico 14 muestra que el peso de los estudios sociales es todavía muy limitado dentro de la producción científica indexada. Las categorías ciencias sociales, economía y humanidades sumadas apenas alcanzan el 7% de la producción total en 2012. Por el contrario solo la medicina supone casi el 21% y la ingeniería el 10%.

Gráfico 13. Mundo. Crecimiento de las disciplinas entre 1996 y 2012 (1996 = 1)



Fuente: Scopus-Scielo Journal & Country Rank. Elaboración propia.

Gráfico 14. Mundo. Porcentaje de cada disciplina en la producción científica de 2012



Fuente: Scopus-Scielo Journal & Country Rank. Elaboración propia.

DISCIPLINAS CON PREDOMINIO DE LOS CENTROS TRADICIONALES

Este panorama de cambios geopolíticos se hace más complejo si consideramos la evolución de las principales áreas de conocimiento por separado. Encontramos aquí tres situaciones claramente diferenciadas. Un primer grupo son las disciplinas en las que aún persiste el predominio de los centros tradicionales de producción de conocimiento, Europa Occidental y Norteamérica. Este es el caso de las ciencias sociales, economía y humanidades. En el primer caso se observa una pérdida de importancia de Norteamérica (que baja del 51% al 37%), un ascenso de Europa Occidental (del 26% al 32%) y una presencia asiática moderada (13% en 2012). Aun así el equilibrio tradicional persiste.

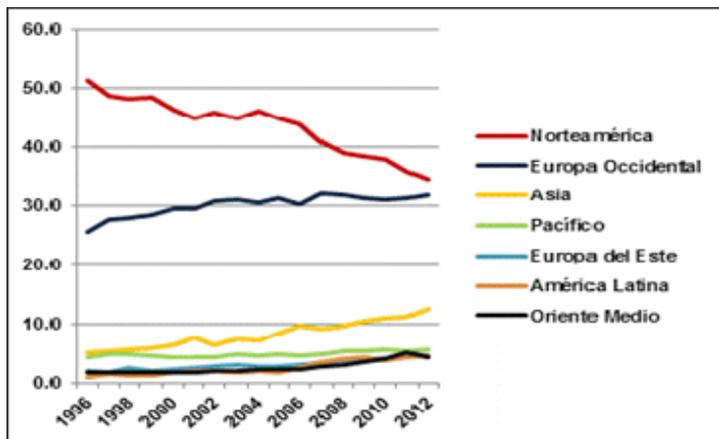
En el caso de la economía, Europa Occidental supera desde 2010 la producción de Norteamérica, mientras Asia se mantiene en un limitado 12%. También en humanidades se sobrepasa los números de 2010. Lo que paradójico es que este área es la que menos cambia en términos de distribución geográfica de

la producción desde finales de los noventa, a pesar de que, como vimos, es un de las que más crece en este periodo. Las dos regiones tradicionales siguen sumando casi el 80% de la producción de humanidades, mientras que la presencia asiática es de solo el 6%, superada incluso por Europa del Este (6,8%).

En las tres áreas (ciencias sociales, economía y humanidades), la proporción de artículos procedentes del resto de regiones del mundo experimenta un moderado crecimiento, aunque casi siempre con cifras totales por debajo del 5%. América Latina incrementa su participación sobre todo en humanidades (del 1,3% al 4,5% del total mundial) y ciencias sociales (del 1,2% al 4,6%). El crecimiento en economía es más moderado: del 1,0% al 3,1%.

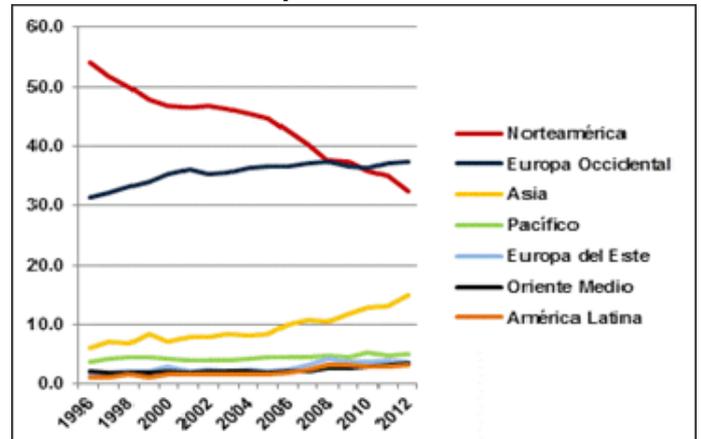
En este grupo de disciplinas con predominio de los centros tradicionales de producción científica, se encuentra también la medicina. En este caso, la tendencia de crecimiento de Asia es mayor (del 13% al 20%), pero la producción sigue claramente liderada por Europa Occidental (33%) y Norteamérica (30%).

Gráfico 15. Ciencias sociales. Evolución del porcentaje de cada región sobre el total mundial de la producción



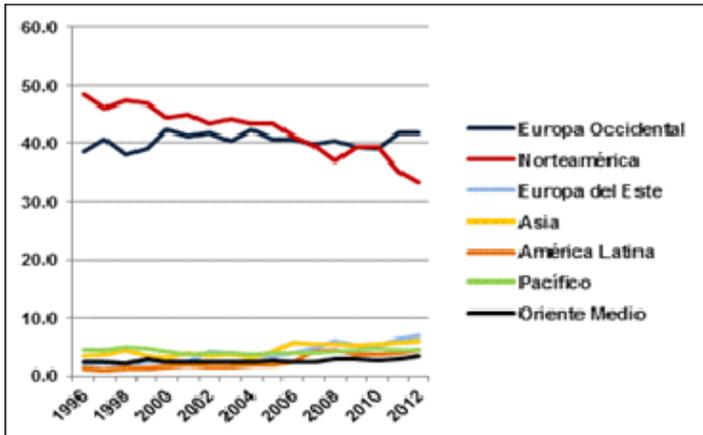
Fuente: Scopus-Scielo Journal & Country Rank. Elaboración propia.

Gráfico 16. Economía. Evolución del porcentaje de cada región sobre el total mundial de la producción



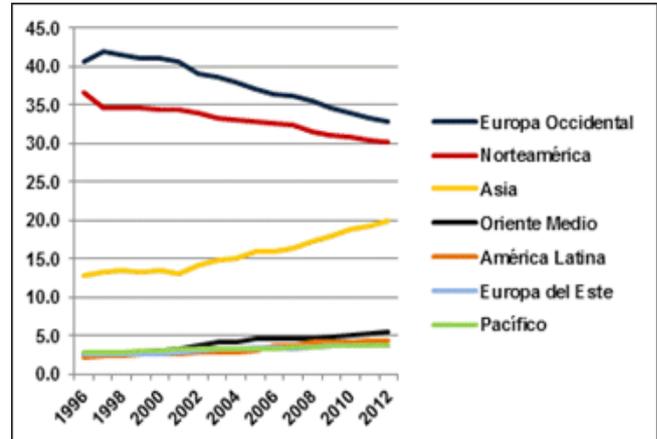
Fuente: Scopus-Scielo Journal & Country Rank. Elaboración propia.

Gráfico 17. Humanidades. Evolución del porcentaje de cada región sobre el total mundial de la producción



Fuente: Scopus-Scielo Journal & Country Rank. Elaboración propia.

Gráfico 18. Medicina. Evolución del porcentaje de cada región sobre el total mundial de la producción



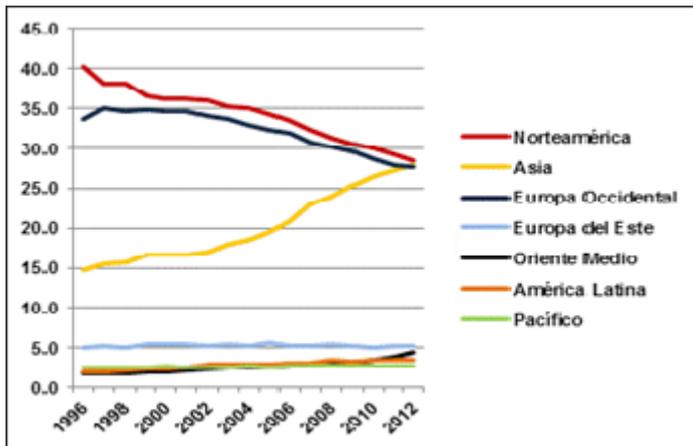
Fuente: Scopus-Scielo Journal & Country Rank. Elaboración propia.

DISCIPLINAS EN EQUILIBRIO

Un segundo grupo está compuesto por las áreas de conocimiento que en la actualidad presentan un equilibrio entre los centros de producción tradicionales y la producción procedente de Asia. Son los casos de “agricultura y biología”, “bioquímica” y “ciencias ambientales”. En estos tres campos, la proporción de artículos procedentes de Norteamérica y Europa disminuye entre 1996 y 2012, desde cifras en torno al 40% a cifras alrededor del 25%. Por el contrario, crece la producción procedente de Asia, que supera el 25% del total mundial, aproximadamente. La suma de Europa y Norteamérica sigue siendo superior al 50%, pero de continuar la tendencia reciente es de suponer que en los próximos años se consolide un claro predominio asiático.

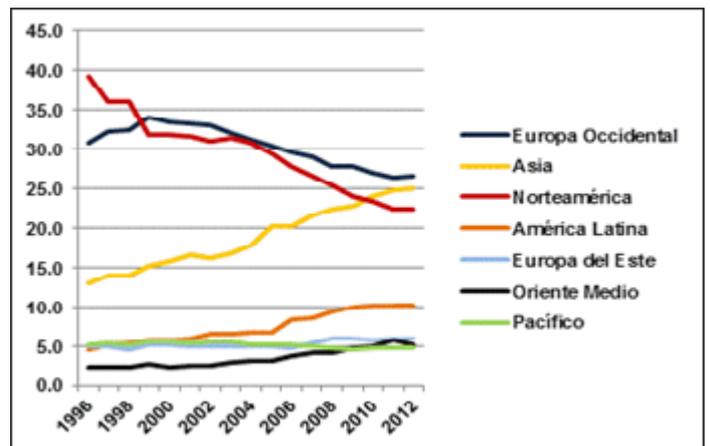
En el caso de agricultura un dato destacado es que la producción procedente de América Latina se ha duplicado en el periodo analizado, pasando del 4,6 al 10,1% de la producción total mundial. Este porcentaje es el más alto alcanzado por esta región en cualquiera de las disciplinas analizadas. El resto de las regiones obtiene porcentajes alrededor del 5%, con ligeras tendencias ascendentes en la mayor parte de los casos, dentro de la línea general de diversificación de procedencia de la producción científica.

Gráfico 19. Bioquímica. Evolución del porcentaje de cada región sobre el total mundial de la producción



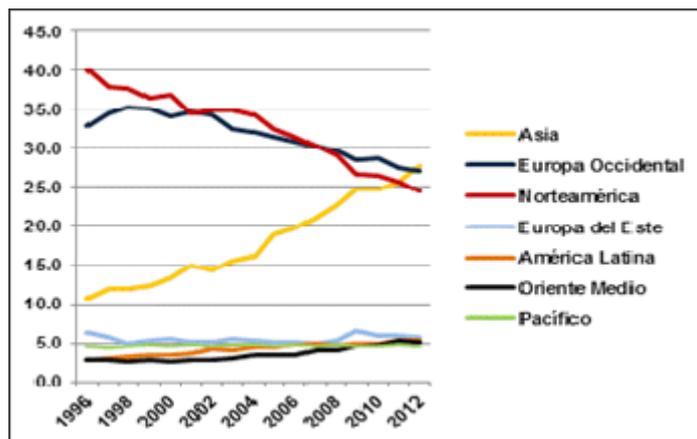
Fuente: Scopus-Scielo Journal & Country Rank.
Elaboración propia.

Gráfico 20. Agricultura y biología. Evolución del porcentaje de cada región sobre el total mundial de la producción



Fuente: Scopus-Scielo Journal & Country Rank.
Elaboración propia.

Gráfico 21. Ciencias ambientales. Evolución del porcentaje de cada región sobre el total mundial de la producción



Fuente: Scopus-Scielo Journal & Country Rank.
Elaboración propia.

DISCIPLINAS CON PREDOMINIO ASIÁTICO

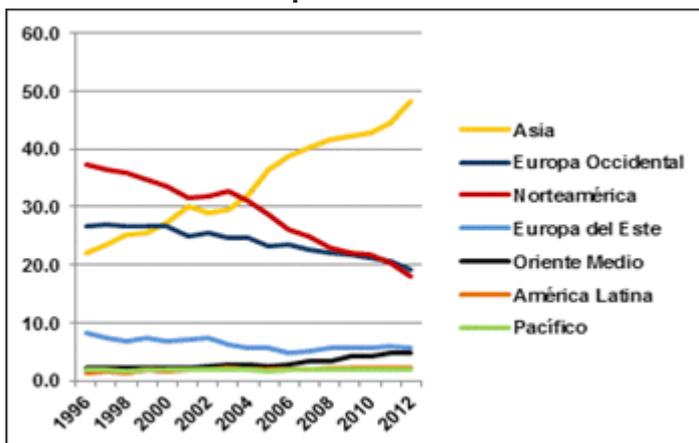
Finalmente, el tercer grupo está integrado por áreas de conocimiento en las que el predominio asiático es ya una realidad contundente. Dentro de este grupo se encuentran la ingeniería y la física. Un factor importante es que, en ambos casos, la situación inicial era más equilibrada que en las otras disciplinas analizadas. Los artículos procedentes de Asia sumaban ya cerca del 20% en 1996. Este porcentaje se incrementa en la actualidad, hasta sobrepasar a los centros tradicionales de producción de conocimiento.

El caso más destacado es la ingeniería, donde actualmente la producción asiática supone el 49% mundial, frente al 19% de Europa y el 18% de

Norteamérica. En el caso de la física, la supremacía es más moderada, alcanzando los artículos procedentes de Asia el 33% en 2012, frente al 26% de Europa Occidental y 23% de Norteamérica. En esta disciplina destaca también la participación de Europa del Este, que aunque disminuye del 14% al 11%, supone el mayor porcentaje para esta región de todas las disciplinas analizadas.

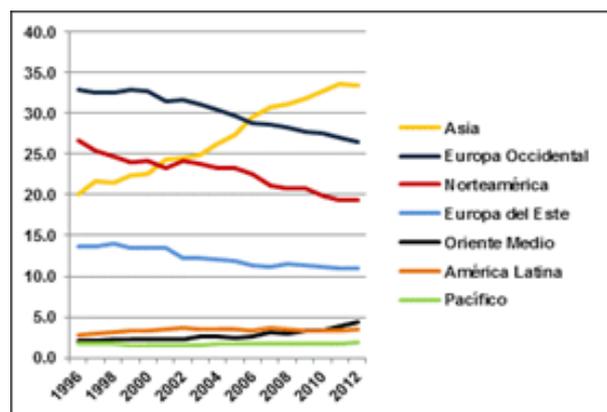
América Latina, por su parte, experimenta tendencias positivas en ambas disciplinas, aunque con porcentajes muy bajos. Los artículos procedentes de nuestra región pasan del 2,7% al 3,4% en física y del 1,3% al 2,1% en ingeniería. Este porcentaje constituye, con diferencia, la participación más baja de América Latina en todas las disciplinas analizadas.

Gráfico 22. Ingeniería. Evolución del porcentaje de cada región sobre el total mundial de la producción



Fuente: Scopus-Scielo Journal & Country Rank. Elaboración propia.

Gráfico 23. Física. Evolución del porcentaje de cada región sobre el total mundial de la producción



Fuente: Scopus-Scielo Journal & Country Rank. Elaboración propia.

CONCLUSIONES

En resumen, los datos muestran la radical transformación que en estos 15 años experimentó la producción científica publicada en revistas indexadas. Encontramos, por un lado, cambios en las propias disciplinas académicas abordadas. Aunque siguen predominando las ciencias duras, el porcentaje de artículos referidos a estudios sociales se incrementan hasta casi el 10%. Comparativamente, estas disciplinas (ciencias sociales, humanidades y economía) se encuentran entre las que más crecen en estos años.

El dato más destacado es la emergencia de Asia como nuevo centro predominante de producción científica, superando a los centros tradicionales en Europa Occidental y América del Norte. [...] Este cambio se percibe en todas las disciplinas.

Por otro lado, encontramos también cambios en la procedencia geográfica. El dato más destacado es la emergencia de Asia como nuevo centro predominante de producción científica, superando a los centros tradicionales en Europa Occidental y América del Norte. Esto se debe sobre todo al extraordinario auge de China. Este cambio se percibe en todas las disciplinas, pero con diferente intensidad. En el caso de las ciencias sociales y la medicina, a pesar del incremento de la producción de los países emergentes, siguen predominando los centros de producción tradicionales, mientras que en ingeniería y física el predominio

asiático es incontestable. En otros casos se percibe en la actualidad un equilibrio, aunque con una fuerte tendencia ascendente de Asia.

Los cambios geopolíticos se aprecian también a nivel intrarregional. Algunos elementos destacados son la pérdida de importancia, en términos relativos, de países como Japón o Israel, que ya no lideran en sus respectivas regiones, o más moderadamente Rusia y Sudáfrica. En cambio, experimentan incrementos importantes China, Irán y, en menor medida, los países del Magreb, Polonia y la República Checa.

Para concluir, hay que señalar que estos resultados son aún provisionales, y deben ser tomados con prudencia, por varias razones. Por un lado, los adjetivos “ganadores” y “perdedores” deben entenderse relativamente, en un contexto en que todos los países incrementan su volumen de producción científica. Una pérdida de importancia relativa no necesariamente se debe a una mala política, a una escasa dedicación o un empeoramiento de la situación a nivel nacional. Este resultado aparentemente negativo puede relacionarse con el despegue de otros países, que antes apenas producían o lo hacían en menor proporción. Es decir, puede deberse no tanto a la decadencia de un país, sino a los efectos estadísticos derivados del hecho de que ahora existen más jugadores en el campo de la ciencia internacional.

Por otro lado, es innegable que, en los estudios de datos agregados como este, existe un efecto de escala que puede oscurecer determinados procesos que ocurren en los países pequeños. Países con escasa producción científica, por cuestiones de falta de tradición científica o simplemente por poca población, pueden experimentar grandes cambios

que no quedan reflejados en el análisis comparativo, por tener poco impacto a nivel agregado. Para limitar este efecto de escala se ha priorizado el estudio de conglomerados subregionales; pero incluso así sería necesario un análisis más detallado, con herramientas metodológicas diferentes, para capturar la evolución de la producción científica en los países de menores dimensiones.

Finalmente, es obvio señalar que para comprender los cambios en curso en la economía política de la producción científica, los estudios bibliométricos deben ser complementados con otras investigaciones de diferente naturaleza, preferentemente

a nivel nacional, que permitan comprender qué ha ocurrido en cada uno de los países y a qué se deben los procesos particulares, como el enorme crecimiento registrado en China, Irán o Turquía, y el menor crecimiento de otros como Japón, Rusia o Sudáfrica.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Asensio, Raúl H. "¿Quién escribe más y sobre qué? Cambios recientes en la geopolítica de la producción científica". En *Revista Argumentos*, año 7, n.º 5. Diciembre 2013. Disponible en http://www.revista-argumentos.org.pe/geopolitica_cientifica.html
ISSN 2076-7722

ESTADO, POLÍTICA Y SOCIEDAD DURANTE EL BOOM DE LOS COMMODITIES



Eduardo Dargent*

En este ensayo presento y discuto recientes trabajos académicos que analizan el Perú contemporáneo en el contexto del *boom* de los *commodities*. Más que revisarlos, lo que intento es mostrar cómo estos trabajos son de interés para analizar el país desde una perspectiva de economía política.

* Profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP y coordinador del Grupo de Investigación sobre Capacidad del Estado Peruano (Gicep) en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la misma universidad.

El trabajo en que se basa este ensayo fue presentado en la conferencia "La nueva economía política de América Latina: Estado, política y sociedad durante el commodity boom", realizada en la Pontificia Universidad Católica de Chile en agosto pasado. Un grupo de los convocados teníamos como encargo escribir ensayos en los que: (1) se discutieran trabajos recientes sobre economía política de nuestro país de origen y (2) se dialogara con un memorándum escrito por los organizadores (Juan Pablo Luna, María Victoria Murillo y Andrew Schrank, "Latin American Political Economy: Making Sense of a New Reality", manuscrito sin publicar) sobre las causas y consecuencias de la pérdida de relevancia de los estudios de economía política en América Latina. El presente documento se construye sobre dicho trabajo, concentrándose en la primera parte del encargo y añadiendo algunas ideas que resultaron de la discusión en Chile. Se agradece también a Paula Muñoz, Guillermo Rochabrún y a Alberto Vergara por sus comentarios.

Planteo algunas rutas que puede seguir la investigación y presento algunas reflexiones comparando al Perú con otros países de la región. Propongo tres temas bajo los cuales ordenar estas investigaciones: (i) cambios socioeconómicos que dan lugar a desafíos y procesos políticos, (ii) relaciones centro y periferia/poder regional y (iii) continuidad y cambio en el Estado y en su relación con los actores sociales. Tras tocar dichos temas, concluyo con algunas ideas sobre por qué es importante impulsar estudios de economía política en el Perú y en América Latina en general.

El telón de fondo de los estudios son años de importante crecimiento económico en el Perú, empujados por el *boom* de los *commodities*. Sabemos que es en momentos como estos que mucho cambia (o puede cambiar) en la sociedad. Este estímulo económico se ha dado en un país que, como otros en la región, había pasado por tres procesos políticos en las décadas previas: reformas de mercado, democratización y descentralización

(la llamada “regionalización” se dio en 2002, aunque la municipalización tiene ya varios años más). Y en el caso peruano debemos añadir dos procesos particulares: la extrema debilidad de los partidos políticos desde su debacle en 1990 y los legados del conflicto armado interno (1980-1994). Estos procesos serán relevantes para entender las similitudes y divergencias del Perú con otros países de la región en tiempos del *commodity boom* y posiblemente para comprender las trayectorias de estos países cuando este pierda ímpetu.

Por temas de economía política me refiero a procesos socioeconómicos que configuran actores colectivos, los cuales se articulan (o no) en la arena política, y la forma en que esos actores colectivos pueden afectar a la sociedad.² Ciertamente esta definición todavía deja fronteras muy abiertas sobre el campo de la economía política. Sin mencionar, claro, hay otras formas de entender qué es economía política (por ejemplo, el uso de métodos de análisis económico en la política o poner el énfasis en temas de economía política internacional).³ La definición tentativa nos permite avanzar en el encargo, pero deja pendiente una mejor delimitación acerca de qué hablamos cuando hablamos de economía política.

CAMBIOS SOCIOECONÓMICOS Y DESAFÍOS POLÍTICOS

El actual *boom* de los *commodities* ha dado lugar a una serie de cambios sociales y políticos importantes en América Latina, muchos de ellos conflictivos. Estas tensiones pueden ser causadas por sectores económicos que emergen (minería,

agroexportación) o por otros que pierden poder (agricultores tradicionales, industriales), por grupos que protestan contra la acción del Estado o por su inacción (sectores informales, campesinos afectados por nuevas actividades económicas, productores de hoja de coca), o por actividades criminales beneficiadas directa o indirectamente por este flujo de recursos (narcotráfico, contrabando, delincuencia, minería ilegal, trata de personas, etc.). Es muy interesante observar cómo estos desafíos han surgido en forma muy rápida, al ritmo de los cambios en los mercados mundiales. Los mineros ilegales enfrentan al Estado con mayor fuerza a partir del año 2003, cuando subió el precio del oro, los productores de bienes con alta demanda en el mercado internacional se convirtieron rápidamente en grupos de presión de considerable poder e influencia o aparecieron súbitamente fenómenos delincuenciales, como las pandillas que viven de la extorsión en zonas de alto crecimiento económico. El Perú muestra muy similares procesos a los de la región, aunque, como veremos, con algunas particularidades.

El tema que más atención académica ha atraído en el país en los últimos años ha sido el de los conflictos sociales relacionados con las industrias extractivas (Barrantes et ál. 2005, Torres 2007, Tanaka y Grompone 2009, De Echave et ál. 2009, Arellano 2011, Bebbington 2013, Meléndez 2012). Los altos precios de los minerales han incrementado las tensiones y conflictos en los territorios afectados por proyectos mineros y petroleros, tanto por su presencia como por demandas de una mayor redistribución de recursos. Desde las privatizaciones de los años noventa, en el país la exploración y explotación minera están fundamentalmente en manos privadas. Por ello, el conflicto suele tener como actores protagónicos a una empresa y a la comunidad local, con el Estado por lo general como actor secundario, incapaz de establecer una

1 Definición que en realidad proviene de un correo de Juan Pablo Luna (comunicación personal, 4/5/2013) al intentar encontrar una frente a otras que no terminaban de convenirme.

2 Para una discusión sobre la definición y distintos enfoques de lo que se llama economía política ver Weingast y Wittman 2008.

institucionalidad que sea reconocida como legítima por las partes. En algunas ocasiones, el Estado intenta mediar, en otras apoya a la empresa abiertamente, incluso operando desde sus campamentos, y en otras oportunidades se desatiende del conflicto, incapaz de garantizar localmente las concesiones que ha otorgado a nivel de sus ministerios centrales.

Si bien en años previos ya existían tensiones a nivel local, el aumento de precios de los minerales, las enormes regalías de canon distribuidas a escala subnacional y la activa y acelerada política de concesiones del Estado en materia de minería y petróleo han incrementado estos conflictos en forma considerable.³ Cabe señalar que tan importante como estudiar los conflictos socioambientales es mirar aquellas instancias en que ellos se han evitado, y evaluar si esta situación se debe a un mejor manejo estatal/empresarial/comunitario u otras formas de control que impiden el conflicto se visibilice (coacción, por ejemplo).

También se están estudiando los cambios causados por el crecimiento de la agroexportación en diversas zonas del territorio. Esta actividad viene dando lugar a choques y negociaciones entre las empresas exportadoras con otras formas de organización agraria, como las comunidades campesinas o nativas (Diez 2012, Burneo 2011, Van Del Ploeg 2006). En algunos casos, las empresas negocian con las comunidades para usar sus tierras, en lo que constituyen nuevas formas de relación entre empresa y sociedad, pero en otros lo hacen directamente con los comuneros, creando conflictos en el interior de la organización (Burneo 2013). Actualmente, se observan tensiones en torno a la agroexportación y el cambio en el

uso de tierras en los valles costeros y en la selva amazónica (especialmente, respecto de cultivos de palma aceitera). El conflicto de Bagua (ceja de selva), entre el Estado y grupos indígenas amazónicos, por ejemplo, fue causado por decretos que, en el marco del TLC con los Estados Unidos, cambiaban la regulación de la propiedad comunal.

Mientras que en Bolivia los conflictos ascendieron a través de organizaciones sociales y del MAS del campo a la ciudad, en el Perú los conflictos no escalan, y suelen quedarse en el espacio local.

Lo particular de muchos de estos conflictos desde una perspectiva comparada es que suelen estar muy localizados y no escalan a lo nacional. A pesar de un manejo estatal de la problemática por lo general deficiente o reactivo, y de que casi cada año tenemos un conflicto muy significativo que atrae la atención de la opinión pública, no alcanza a convertirse en un tema político nacional que llegue con fuerza al centro político y económico. La causa para que ello no suceda parece estar en la debilidad de las organizaciones que podrían darle unidad a este archipiélago de conflictos en el territorio. Los partidos políticos que podrían recoger estas demandas son muy débiles, ausentes a nivel territorial tanto para canalizar las tensiones como para representar en una agenda común a quienes protestan. Distanciados del espacio local, no recogen ni pueden agregar estos intereses (Meléndez 2012). Otras organizaciones sociales que podrían canalizar estas demandas también están muy debilitadas: la crisis económica de los ochenta, la violencia política y las reformas de mercado mi-

³ Un ilustrativo mapa de las concesiones mineras se encuentra en la web de la ONG CooperAcción: <http://www.cooperacion.org.pe/NACIONAL.html>

naron su organización. Mientras que en Bolivia los conflictos ascendieron a través de organizaciones sociales y del MAS del campo a la ciudad, en el Perú los conflictos no escalan, y suelen quedarse en el espacio local (Vergara 2011).

El caso peruano también dialoga con estudios actuales sobre actividades ilegales y criminalidad organizada. Varios académicos vienen mirando el tema de las actividades ilegales y su relación con el Estado y la política en América Latina (Snyder y Durán 2009, Osorio 2012, Eaton 2012). Estas líneas de análisis desde la economía política son un asunto pendiente para las ciencias sociales en el Perú. Si bien hay estudios sobre el tema de la minería ilegal (Defensoría del Pueblo 2013, Torres 2007), mercados negros y delincuencia (Mujica 2012) y el narcotráfico, hay amplio espacio para explorar la relación de estas actividades ilegales con la política y la economía formal: contrabando, narcotráfico o extractores ilegales (minerales, madera, pesca, etc.). Estos desafíos, por lo demás, no solo se dan en zonas alejadas. Como mostró un reciente esfuerzo de la Municipalidad de Lima para desalojar el mercado La Parada, poderosos grupos informales pueden ser un desafío armado en pleno centro de la ciudad. Y el aumento de la criminalidad (pandillas, sicarios) en las ciudades del norte del país, beneficiadas por el crecimiento económico, muestra que hay un *boom* de actividades extorsivas que acompaña al *boom* económico, planteando nuevos retos al Estado.⁴

Todos estos casos ponen de relevancia que las “zonas marrones” de ciudadanía/Estado de derecho que propone Guillermo O’Donnell (1993) no son estáticas. Para O’Donnell, las zonas marrones son áreas donde el Estado no logra imponer la ley

ni garantizar derechos ciudadanos. Se oponen a lo que llama “zonas azules” de ciudadanía. Pues bien, vemos cómo estas zonas marrones varían al ritmo de los cambios económicos, y muestran que, donde hay relativa paz, un estímulo externo puede modificar drásticamente y con relativa facilidad esa situación sin que se dé un cambio significativo en cuanto a mayor o menor presencia estatal. La debilidad del Estado recién se hace evidente cuando enfrenta desafíos de este tipo. Un mapa de zonas azules, verdes y marrones como el que propone O’Donnell del año 2000 hubiese sido muy distinto a uno del año 2013.

ESTUDIOS DE CENTRO Y PERIFERIA

Los estudios de centro-periferia/poder regional también son útiles para mirar al Perú actual desde la economía política, aunque esta vez como caso negativo. A diferencia de otros países vecinos, en el Perú no se observa una regionalización del conflicto político a causa de cambios económicos. Es claro que en las elecciones de 2006 y 2011 la territorialización del voto obedece a viejas divisiones socioeconómicas, reforzadas por un modelo económico de impacto diferenciado en el territorio (Tanaka y Vera 2010). Pero no se observa nada parecido a lo que describen algunos autores para Ecuador y Bolivia.

Eaton (2011), por ejemplo, analiza el surgimiento de espacios regionales de contestación al poder central en Bolivia y Ecuador. El autor observa la relación conflictiva de las élites empresariales beneficiadas por políticas de apertura comercial en Santa Cruz y Guayaquil, contra nudos políticos de corte redistributivo que intentan controlarlos desde el centro. A su vez, Vergara (2011a) discute las condiciones por las que una región exportadora y comercialmente activa como Santa Cruz puede desafiar al Gobierno central en tiempos democráticos,

⁴ Por ejemplo, la extorsión a transportistas. Ver <http://elcomercio.pe/actualidad/1656393/noticia-trujillo-transportistas-pagan-cifras-millonarias-extorsionadores>

resaltando la importancia de la economía, demografía y el tipo de élites locales que tienen el poder. Santa Cruz, y en menor medida Guayaquil, se han convertido en espacios de lucha empresarial, que incluso llevan a la construcción de identidades nuevas frente al Estado.

En el caso peruano no vemos fenómenos similares, con una gran Lima subordinando o avanzando los mismos intereses que las élites de ciudades menores beneficiadas por el crecimiento, como Arequipa, Piura o Trujillo. Tal vez lo interesante del caso peruano esté precisamente en este reforzamiento de Lima por la debilidad de las élites periféricas y la creciente centralización del poder económico. Estas ciudades intermedias están muy lejos de la capital en número y peso económico. Sin embargo, no hay que descartar que los cambios en curso sean de más largo plazo y que estas ciudades en crecimiento estén en proceso de desarrollar sus propios intereses frente al centro; por ejemplo, que agricultores exportadores localizados en Piura o La Libertad vean sus intereses en conflicto con actividades de mayor interés para el Gobierno central, como la minería, o que estas tensiones regionales se activen si llegasen al poder político grupos con programas opuestos a los de las élites comerciales periféricas.

CAMBIOS EN EL ESTADO Y EN SU RELACIÓN CON ACTORES SOCIALES

Los Estados en América Latina han sido descritos como “leviatanes de papel”, formalmente poseedores de enorme poder, pero con serios problemas para hacer cumplir sus leyes o llevar a buen puerto sus reformas. Si bien sabemos que hay excepciones (Chile, Uruguay, Costa Rica), el diagnóstico es en general certero, y el Perú es sin duda un caso de debilidad en la tabla general de capacidad estatal. Trabajos comparados recientes,

como los de Kurtz (2013), Paredes (2012) o Soifer (2006), sitúan las raíces de esta debilidad y fortaleza en diversos factores profundos que tuvieron lugar en el siglo XIX. Dichos trabajos suelen resaltar que estos procesos pusieron a nuestros países en trayectorias distintas de fortaleza y debilidad, y las dificultades para que estos patrones cambien. Hoy, sin embargo, hay versiones más optimistas que ven cambios importantes en la capacidad del Estado en la región y señalan una mayor convergencia hacia Estados más fuertes. En un volumen del BID, Lora (2005) llama la atención acerca de lo que sería una “reforma silenciosa” del Estado en América Latina: el Estado se está profesionalizando, ganando capacidad sin que lo notemos.

Si bien los científicos sociales solemos mirar con menos optimismo estos procesos de reforma (en parte porque Estados débiles hacen reformas incompletas, o porque, aunque las reformas se hagan de acuerdo a los deseos de sus impulsores, pueden tener impactos negativos e inesperados), la pregunta empírica relevante para un estudio comparado es observar si la capacidad del Estado está cambiando en la región, y particularmente si la inyección de recursos está sirviendo para ello. ¿Se mantienen los patrones antes señalados? ¿Algunos Estados están aprovechando más el *boom* para fortalecerse y vivir a la altura de sus promesas democráticas que otros? En nuestro caso, ¿está el actual *boom* fortaleciendo al Estado peruano y cambiando esta trayectoria de debilidad?

Pareciera que no tendremos en el corto o mediano plazo en el Perú un Estado sustancialmente más fuerte. Se han dado cambios en ciertas islas de eficiencia, como el Ministerio de Economía, la Sunat y la Superintendencia de Bancos (Dargent 2011, 2012b; Vergara 2012), y se mantiene la capacidad del Banco Central de Reserva o el Ministerio de Relaciones Exteriores. Hay también mejoras

rescatables en otras dependencias y procesos de reforma en curso, como el servicio civil o una serie de procesos administrativos. Y, como veremos, se han dado cambios grandes en infraestructura, especialmente en carreteras. Pero pareciera que el Estado no se ha fortalecido a pesar de la enorme inyección de recursos del boom. La burocracia y los servicios estatales, especialmente en sectores clave como la salud, la educación y la seguridad, siguen siendo bastante débiles.

El Estado no se ha fortalecido a pesar de la enorme inyección de recursos del boom. La burocracia y los servicios estatales, especialmente en sectores clave como la salud, la educación y la seguridad, siguen siendo bastante débiles.

Incluso, para algunos autores, las islas de eficiencia mencionadas antes son en su gran mayoría dependientes de intereses privados reforzados por las reformas de mercado, por lo que no implicarían un fortalecimiento del Estado. Las reformas dejaron ganadores, y estos han aumentado su poder de tal manera que hoy ejercen enorme influencia y determinan las preferencias de los actores estatales. Es decir, para estos autores, dichas áreas pueden tener más profesionalismo y mejores burocracias, pero no suficiente autonomía ni capacidad para regular a actores sociales poderosos, sean viejos o nuevos (Durand 2006, Arce 2006).

En lo que coinciden todos los autores, más allá de su caracterización del Estado, es que la influencia de sectores empresariales beneficiados con

las reformas (finanzas, exportadores y mineros) es hoy bastante alta, especialmente porque otros actores que podrían balancear su poder son débiles (sindicatos y partidos de izquierda). Y este aumento de poder no ha ido acompañado por un incremento similar del poder estatal en cuanto a profesionalismo ni capacidad de regulación. A veces recién notamos esta debilidad de regulación cuando el Estado intenta poner orden en actividades formales (aunque muchas con un pie en la informalidad) que han estado fuera del radar, sea por desconocimiento, corrupción o captura, como en el reciente intento de regular la pesca. En resumen, pareciera que no estamos viendo el surgimiento de un Estado sustancialmente más fuerte y profesional, capaz de ejercer su poder como resultado de esta inyección de recursos.

La relación del boom de recursos con la capacidad estatal tiene también una interesante dimensión subnacional a ser explorada. Muchos de los gobiernos regionales y municipales han recibido recursos millonarios como resultado de las reglas del canon minero y de la descentralización fiscal (reglas, nótese, adoptadas antes del boom de los commodities, y que probablemente fueron aprobadas sin evaluar que darían lugar a transferencias tan altas). Hay diferencias considerables en cuanto a la capacidad para hacer uso de estos recursos y mejorar el desempeño de las burocracias regionales y locales (Barrantes et ál. 2012, Vargas 2010). En un país con tres niveles de gobierno subnacional (región, municipio provincial y municipio distrital), que además no tienen relación jerárquica entre sí, esta inyección de recursos a todo nivel viene teniendo un impacto diferenciado en los gobiernos locales. Por ejemplo, la calidad del gasto ha sido muy distinta de región a región y a través de municipios; con gobiernos locales aprovechando de mejor manera sus recursos, mientras otros tienen problemas para gastar sus fondos o

toman cuestionables decisiones sobre sus prioridades. Las causas de esta diferencia, por supuesto, son en muchos casos socioeconómicas (ausencia de capital humano, por ejemplo), pero en otros casos hay fuertes legados institucionales y dinámicas políticas locales que contribuyen a explicar estos resultados positivos y negativos, por ejemplo, instancias administrativas locales que funcionaban bien antes de la descentralización (Vargas 2010) o un grupo político regional relativamente articulado y actuando con un horizonte de mediano plazo (Barrantes et ál. 2012).

A nivel subnacional también ha cambiado la relación del Estado y los gobiernos locales con la empresa privada. En algunas localidades, las empresas mineras se encargan de ejecutar obras de infraestructura básica en reemplazo del Estado, por lo general negociando con el Estado u orientando el gasto directo de sus contribuciones a fondos de solidaridad. Perla (2010), por ejemplo, estudia cómo empresas mineras vienen tomando funciones estatales en materia de infraestructura dada la debilidad estatal y la necesidad de construir espacios seguros para su inversión. Más recientemente, se ha aprobado que algunas empresas paguen impuestos ejecutando obras de infraestructura.

También es interesante explorar cómo el *boom* de recursos puede haber impactado en el alcance del Estado en el territorio. El caso peruano es especialmente interesante en el tema de infraestructura. Como ha mostrado Richard Webb (2013), en parte por la débil capacidad de los gobiernos locales de hacer obras más complejas con el dinero del canon y su presupuesto, y por planes y estímulos del Gobierno central no necesariamente pensados con este objetivo, se han construido miles de kilómetros de carreteras en la última década. Webb se centra en el dinamismo que ha dado al

mercado este cambio, pero es de esperar que esta mayor conectividad también tenga consecuencias políticas en el mediano plazo. Nuevos grupos de interés, mejor conectados con grupos similares en el territorio, pueden aparecer en estas zonas, por ejemplo.

Reconocer que por no mirar la economía política estamos descuidando aspectos centrales sobre el poder y el cambio político en la región. Pareciera que este problema es mayor en la ciencia política latinoamericana.

Un tema difícil de estudiar, pues se trata de cambios más lentos, es el de transformaciones socio-culturales que se están dando a raíz de esta mayor penetración del Estado y las actividades económicas en el territorio. ¿Hay procesos en curso de, por llamarlos de alguna manera, *nation-building*? ¿Qué tipo de identidades se están construyendo? Hace falta evaluar cómo, para bien o para mal, estos procesos, a veces muy violentos, pueden estar cambiando identidades y reduciendo el pluralismo producido por una mayor conectividad geográfica y económica. Ya mencionamos los cambios en comunidades campesinas y nativas a raíz del contacto con la minería y las actividades agroexportadoras.

Estudiar más estos temas vinculados al Estado resulta muy relevante para la política comparada y las ciencias sociales en general.⁵ Pareciera que en

⁵ Para una revisión de estudios sobre el Estado en el Perú ver Tanaka 2010 y Dargent 2012a.

América Latina, por discutir temas vinculados al régimen político o modelo económico, resaltando sus diferencias, estamos dejando la similitud de estos países en cuando a debilidad estatal. Más allá del modelo económico y el tipo de régimen existente, posiblemente sigamos teniendo Estados débiles a pesar del *boom* de los *commodities*. Esto se aplica al Perú, donde el Estado de los años setenta y ochenta era débil e ineficiente; sin embargo, el Estado neoliberal no ha logrado cambios sustantivos en diversas áreas a pesar de sus promesas. Las reformas de segunda generación nunca llegaron. Y también se aplica al comparar Estados que se parecen más entre ellos por su persistente debilidad e ineficiencia (Bolivia, Ecuador o Perú) de lo que reconocen sus propagandistas socialistas o neoliberales.

CONCLUSIÓN

Esto es una muestra de lo que hay y de algunas ideas a profundizar. Por supuesto, seguramente he ignorado trabajos relevantes, y quedan muchos otros temas locales y comparados interesantes para la economía política que merecen atención. Entre otros, ¿por qué se han mantenido las reformas de mercado en el Perú mientras que en otros países se dio un desmantelamiento de varias de ellas? ¿Qué cambios vienen dándose en las conductas políticas de los sectores beneficiados por el crecimiento económico? ¿Y en aquellos no beneficiados? ¿Cómo se da hoy en día la relación capital-trabajo en el país? ¿Qué tipo de relación del ciudadano con el Estado se viene construyendo en nuestro país en contraste con otros Estados de la región donde existe una trayectoria histórica distinta previa al boom (menor grado de reformas de mercado, servicios sociales más extendidos, mayor formalización laboral, etc.)? ¿Qué tensiones políticas vienen surgiendo, o aumentando,

con los cambios en el uso del agua o el impacto del cambio climático? Es necesario hacer dialogar estas preguntas con la investigación producida en décadas previas para documentar más precisamente los cambios y continuidades del momento actual.

A pesar de la abundancia de los textos reseñados, hay razones para estar preocupados por la menor presencia de investigaciones sobre economía política entre los estudiosos de América Latina.⁶ Si bien preparar este trabajo y uno anterior similar para la conferencia anual de LASA me hacen menos pesimista, pues encontré más de los que esperaba, me parece que los latinoamericanistas estamos dejando de lado el estudio de temas de economía política para dar más énfasis a otros temas, como élites políticas, partidos y estudios sobre el Congreso, entre otros. No se trata de negar el valor de otros enfoques e intereses, o su pertinencia para responder otras preguntas importantes, pero sí de reconocer que por no mirar la economía política estamos descuidando aspectos centrales sobre el poder y el cambio político en la región. Pareciera que este problema es mayor en la ciencia política latinoamericana que en otras regiones donde estudios sobre desarrollo y la relación entre Estado y economía gozan de mejor salud. Conocer bien el contexto de cada país pasa por recuperar la agenda planteada por autores como Cardoso o Hirschman, que demandaban estudiar y vincular estímulos e intereses externos, grupos de poder doméstico, capacidad del Estado y organización política.⁷ Es una tarea necesaria para entender mejor los cambios en curso y los que vendrán cuando pase el boom.

6 Respecto a esta discusión puede consultarse el memorándum preparado por Juan Pablo Luna, María Victoria Murillo y Andrew Schrenk: "Latin American Political Economy: Making Sense of a New Reality" (manuscrito sin publicar).

7 Un buen ejemplo es la reciente Red de Economía Política de América Latina (<http://redeconomiapoliticaamlat.com>)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arce, Moisés (2006). *Market Reform in Society: Post Crisis Politics and Economic Change in Authoritarian Peru*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- Arellano, Javier (2011). *Minería sin fronteras: conflicto y desarrollo en regiones mineras en Perú*. Lima: IEP.
- Barrantes, Roxana, Patricia Zárate y Anahí Durand (eds.) (2005). *Te quiero pero no: minería, desarrollo y poblaciones locales*. Lima: IEP.
- Barrantes, Roxana, Ricardo Cuenca y Jorge Morel (2012). *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: dos Historias Regionales*. Lima: IEP.
- Bebbington, Anthony (ed.) (2013). *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina*. Lima: IEP.
- Burneo, María Luisa (2013). "Espacio regional, recursos naturales y estudios sobre Piura". *Argumentos*, año 7, n.º 3, julio. Disponible en http://revistargumentos.org.pe/espacio_regional.html
- Burneo, Zulema (2011). *El proceso de concentración de la tierra en el Perú*. Roma: ILC, Cepes.
- Dargent, Eduardo (2011). "Agents or Actors? Assessing the Autonomy of Experts in Latin America". *Comparative Politics*, vol. 43, n.º 3: 313-332.
- Dargent, Eduardo (2012a). *El Estado en el Perú: una agenda de investigación*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, PUCP.
- Dargent, Eduardo (2012b). *Technocracy Under Democracy: Assessing the Power of Experts in Latin America*. Tesis doctoral, University of Texas at Austin.
- De Echave, José et ál. (2009). *Minería y conflicto social*. Lima: IEP, CIES, CIPCA, CBC.
- Defensoría del Pueblo (2013). *Gestión del Estado frente a la minería ilegal e informal*. Serie Informes de Adjuntía-Informe n.º 001-2013-DP/AMASPP/MA. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Diez, Alejandro (ed.) (2012). *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas*. Lima: Cisepa-PUCP.
- Durand, Francisco (2006). "El problema del fortalecimiento institucional empresarial". En John Crabtree (ed.), *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: IEP.
- Eaton, Kent (2011). "Conservative Autonomy Movements: Territorial Dimensions of Ideological Conflict in Bolivia and Ecuador". *Comparative Politics*, vol. 43, n.º 3: 291-310.
- Eaton, Kent (2012). "The State of the State in Latin America: Challenges, Challengers, Responses, and Deficits". *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, n.º 3: 643-657.
- Kurtz, Marcus (2013). *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*. New York: Cambridge University Press.
- Lora, Eduardo (ed.) (2005). *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington: BID.
- Meléndez, Carlos (2012). *La soledad de la política*. Lima: Mitin.
- Mujica, Jaris (2012). *Armas pequeñas en el crimen urbano. Delitos, acceso y mercados ilegales de armas de fuego en Lima*. Lima: Clacso, Cisepa-PUCP.
- O'Donnell, Guillermo (1993). "Acerca del Estado, democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas". *Desarrollo Económico*, vol. 33, n.º 130.
- Osorio, Javier (2012). "Democratization and Drug Violence in Mexico". Paper preparado para el workshop del Program on Order, Conflict and Violence at Yale University, octubre de 2012.
- Paredes, Maritza (2012). *Shaping State Capacity: A Comparative Historical Analysis of Mining Dependence in the Andes, 1840s-1920s*. Tesis doctoral, Departamento de Desarrollo Internacional, Universidad de Oxford.

Perla, Cecilia (2009). "Empresas mineras como promotoras del desarrollo. La dimensión política de las inversiones sociales mineras en el Perú". En Carlos Meléndez y Alberto Vergara (eds.), *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Soifer, Hillel David (2006). *Authority Over Distance: Explaining Variation in State Infrastructural Power in Latin America*. Ph. D. Dissertation, Department of Government, Harvard University.

Snyder, Richard y Angelica Durán (2009). "Drugs, Violence and State Sponsored Protection Rackets in México and Colombia". *Colombia Internacional*, n.º 70: 61-91, julio a diciembre.

Tanaka, Martín (2010). "Introducción: el Estado, viejo desconocido". En Martín Tanaka (ed.), *El Estado, viejo desconocido: visiones del Estado en el Perú*. Lima: IEP.

Tanaka, Martín y Grompone Romeo (eds.) (2009). *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: las protestas sociales en el Perú actual*. Lima: IEP.

Tanaka, Martín y Sofía Vera (2010). "La dinámica 'neodualista' de una democracia sin sistema de partidos: la situación de la democracia en el Perú". *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, n.º1: 87-114.

Torres, Víctor (2007). *Minería artesanal y a gran escala: el caso del oro*. Lima: CooperAcción, Acción Solidaria para el Desarrollo.

Van Der Ploeg, Jan (2006). *El futuro robado: tierra, agua y lucha campesina*. Lima: IEP, Water Land and Indigenous Rights.

Vargas, Julio (2010). "En los intersticios de la política de descentralización: direcciones regionales de educación y proyectos educativos regionales en Ayacucho y Huncavelica". En Martín Tanaka (ed.), *El Estado, viejo desconocido: visiones del Estado en el Perú*. Lima: IEP.

Vergara, Alberto (2011). "United by Discord, Divided by Consensus: National and Sub-national Articulation in Bolivia and Peru, 2000-2010". *Journal of Politics in Latin America*, vol. 3, n.º 3: 65-93.

Vergara, Alberto (2012a). "Alternancia sin alternativa: ¿un año de Humala o veinte años de un sistema?". *Argumentos*, vol. 6, n.º 3, julio. Disponible en: <http://revistargumentos.org.pe/alternancia_sin_alternativa.html>

Vergara, Alberto (2012b). *Conflicto regional, Estado central y sociedad periférica en Bolivia y Perú. Un análisis histórico comparado*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Montreal.

Webb, Richard (2013). *Conexión y despegue rural*. Lima: USMP.

Weingast, Barry y Donald Wittman (eds.) 2008. *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Dargent, Eduardo "Estado, política y sociedad durante el boom de los commodities". En *Revista Argumentos*, año 7, n.º 5. Diciembre 2013. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/boom_commodities.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.
