



"FUGA DE RIYANA", RETAMO DE EDOBERTO JIMÉNEZ

ARGUMENTOS

Revista de análisis social del IEP

Año 6, Nº 3 Julio 2012

Publicación del Instituto de Estudios Peruanos

COMITÉ EDITORIAL

DIRECTOR

Jorge Aragón

EDITOR

Rodrigo Barrenechea

CONSEJO EDITORIAL

Roxana Barrantes

Carlos de los Ríos

Anahí Durand

Mariel García

Romeo Grompone

Ramón Pajuelo

Roberto Piselli

Pablo Sandoval

Martín Tanaka

Francesca Uccelli

Jorge Morel

CORRECCIÓN DE ESTILO

Daniel Soria Pereyra

DIAGRAMACIÓN Y PUBLICACIÓN

EN WEB

Mariana Barreto

PRESENTACIÓN

A pocos días de cumplirse el primer año de gobierno del presidente Ollanta Humala, *Argumentos* entrega un conjunto de artículos que estamos seguros contribuyen a la discusión en torno a la evaluación de esta gestión y al debate sobre lo que esta administración viene significando en términos políticos para el país. Dentro del conjunto de estos trabajos, algunos se orientan a revisar la gestión del gobierno actual en algunas áreas específicas (la política económica, el proceso descentralización, las estrategia de comunicación, etc.); mientras que otros se abocan a lo que podríamos considerar aspectos mucho más generales o transversales (la orientación política general del gobierno, la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, los niveles de aprobación pública a la gestión presidencial, etc.).

A pesar de todavía alto nivel de incertidumbre e imprevisibilidad que caracteriza a este gobierno y a quien lo dirige—conclusión a la que llega Romeo Grompone cuando trata de elaborar un balance general de estos primeros doce meses—, la mayoría artículos revela que, a la fecha, existe un alto grado de continuidad en relación con lo que han sido los gobiernos anteriores. En esta dirección, Alberto Vergara plantea que el gobierno actual habría optado por mantener el patrón que se ha venido repitiendo en el Perú desde la caída del régimen fujimorista; el de la alternancia de gobiernos sin cambios fundamentales en las orientaciones políticas. Un argumento muy parecido ofrece Jorge Valladares cuando al analizar la relación que se ha dado entre el Ejecutivo y el Legislativo durante este primer año de gobierno, encuentra que se ha mantenido el control benévolo de los partidos en el Congreso sobre el gobierno y la cesión de la iniciativa legislativa a favor del Poder Ejecutivo. Finalmente, Patricia Quiñones arriba a una conclusión similar cuando pasa revista a lo que han sido los primeros doce meses de este gobierno en relación con el proceso de descentralización en curso: este gobierno, en la práctica, no ha querido o no ha podido revertir la falta de voluntad política para profundizar y concluir esta reforma que ya tiene 10 años de implementación.

(continúa en la siguiente página)

IEP Instituto de Estudios Peruanos

Horacio Urteaga 694 - Jesús María

Teléfonos: 431-6603 / 332-6194

Fax: 332-6173

E-mail: iep@revistargumentos.org.pe

EN ESTE NÚMERO...

LA GRAN CONTINUACIÓN

CALTERNANCIA SIN ALTERNATIVA. ¿UN AÑO DE HUMALA O VEINTE AÑOS DE UN SISTEMA?, *Alberto Vergara* p. 3 / EL PRIMER AÑO DE GOBIERNO DE OLLANTA HUMALA DESDE LA APROBACIÓN PÚBLICA A SU GESTIÓN, *Jorge Aragón* p. 16 / HORROR AL VACÍO: UN AÑO DE RELACIONES ENTRE EJECUTIVO Y CONGRESOS, *Jorge Valladares* p. 27 / UNA MIRADA AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN TRAS EL PRIMER AÑO DE GOBIERNO DE OLLANTA HUMALA, *Patricia Quiñones* p. 36 / DOCE MESES DE "LA GRAN TRANSFORMACIÓN" LA IMAGEN ELEGIDA POR EL GOBIERNO DE OLLANTA HUMALA, *Jacqueline Fowks* p.46 / APROXIMÁNDONOS A UN AÑO DE LA PRESIDENCIA DE HUMALA: LOS PELIGROS Y LAS INCERTIDUMBRES DE UNA GESTIÓN, *Romeo Grompone* p. 54 / EL PRIMER AÑO DE OLLANTA HUMALA, *Waldo Mendoza* p.59 / A UN AÑO DEL GOBIERNO DE OLLANTA HUMALA: ECONOMÍA: EN PILOTO AUTOMÁTICO. POLÍTICA: ¿DÓNDE ESTÁ EL PILOTO?, *Efraín Gonzales de Olarte* p. 66 / EVALUACIÓN ECONÓMICA DEL PRIMER AÑO DE HUMALA, *Miguel Palomino* p.72 / EL PRIMER AÑO DE HUMALA: UNA NOTA, *Elmer Cuba* p. 78

CRÍTICA Y RESEÑAS

COTLER: EL COMPARATIVISTA, *Carlos Meléndez* p. 82/ LA INDUSTRIALIZACIÓN COMO ASPIRACIÓN CULTURAL: RESEÑA DEL LIBRO *THE ALLURE OF LABOR*, *Mauricio Zavaleta* p. 87

Del mismo modo, al discutir lo que ha sido el manejo económico de este gobierno en sus primeros doce meses, Efraín Gonzales de Olarte, Waldo Mendoza, Elmer Cuba y Miguel Palomino reconocen el importante grado de continuidad con relación a los gobiernos anteriores. Sin embargo, vale la pena destacar, que más allá de esta sensación compartida, estos autores discrepan sobre la medida en que el actual manejo económico debe o no ser complementada con algunas otras políticas—económicas y no económicas. Por ejemplo, Waldo Mendoza es de la opinión que existen dos grande pasivos que dejaron García y Toledo y que es necesario afrontar: un grado insultante de desigualdad y una elevada participación de los minerales dentro de nuestras exportaciones.

En relación con el grado de continuidad o cambio que muestra este gobierno en su primer año en comparación con sus antecesores, los trabajos de Jacqueline Fowks y Jorge Aragón ofrecen visiones algo más matizadas. En el primer caso, hay sin duda algunas semejanzas en cuanto a las políticas de comunicación utilizadas por el gobierno; pero también es evidente que ha habido una estrategia particular que se asienta en un esfuerzo por mantenerse alejada de los problemas que aún no se resuelven y un conjunto de mensajes que siguen estando asociados a la “gran transformación”. En el segundo caso, se demuestra que los niveles de aprobación pública a la gestión del presidente Humala, a la fecha, se asemejan mucho a lo observado durante el segundo gobierno de Alan García. No obstante, el presidente Humala no solo está logrando terminar su primer año en el gobierno con una aprobación algo superior a la que mostraba el presidente García durante este mismo periodo durante su segundo mandato, sino que además lo perdido entre el inicio y el final del primer año en el cargo—en términos de aprobación pública a su gestión—es considerablemente menor en el caso de Humala en comparación a García.

Por último, esta vez, la sección Crítica y Reseña incluye un artículo de Carlos Meléndez sobre la contribución de Julio Cotler al análisis político comparado. Incluye también una reseña de Mauricio Zavaleta de un libro de Paulo Drinot recientemente publicado: *The Allure of Labor: Workers, Race and the Making of the Peruvian State*. Este trabajo aborda la formación del Estado peruano durante el siglo XX, y al autor de la reseña, al final de la misma, lamenta mucho que todavía no exista una versión en español.

ALTERNANCIA SIN ALTERNATIVA.

¿Un año de Humala o veinte años de un sistema?



Alberto Vergara*

Argumentos me pide un texto sobre el primer año de gobierno de Ollanta Humala, y, sin embargo, lo primero que me pregunto es ¿tiene Ollanta Humala alguna importancia para lo que sucede hoy en el Perú? ¿No habría, más bien, que escribir sobre este pétreo sistema político, económico, cultural, que se apresta a cumplir veinte años en el país, y al que le da exactamente igual si los gobernantes son democráticos o autoritarios, exaltados o tímidos, expertos o novatos, con partido o sin partido? Engels escribió alguna vez que la historia de Europa sería exactamente igual si no hubiera existido Napoleón. Yo siempre me he resistido a tan salvaje determinismo, y, sin embargo, a veces pienso que el Perú contemporáneo me está convirtiendo a cocachos a la cofradía determinista. *Que si lo manda el destino, no lo cambia ni el*

“No one wins... just one side loses more slowly”.¹
Roland Pryzbylewski, *The Wire*

más bravo. Pero luego respiro, y me repito lo que no podemos perder de vista: Humala no es Napoleón. Y que antes que examinar voluntades, en el Perú toca escudriñar capacidades.

En este artículo me pregunto por la política contemporánea en el Perú, donde casi todo se nos aparece como un largo *déjà vu*, donde el sistema político parece haberse independizado de toda fuerza social (individual o colectiva), donde se pasa suavemente del “cambio responsable” de García a la “gran transformación sin sobresaltos” de Humala, donde ir a votar parece cada vez más una pantomima sin consecuencias y donde, en fin, la alternancia electoral no cumple con su etimológico papel de *alterar* nada sustancial. ¿En qué consiste esta alternancia sin alternativa?, ¿de dónde extrae la fuerza para reproducirse?, ¿está destinada a reproducirse al infinito?²

* Político. Gracias a Eduardo Ballón, Eduardo Dargent y Daniel Encinas, quienes hicieron comentarios a una versión previa del texto. Los errores y omisiones son, desde luego, responsabilidad mía.

1 “No hay ganadores... tan solo un equipo que pierde más lentamente que el otro” (traducción libre).

2 La fórmula “alternancia sin alternativa” la traigo del caso mexicano, donde en otras épocas se utilizaba para caracterizar el régimen político.

¿QUÉ SE REPRODUCE?

¿Cuántos ministros actuales de Ollanta Humala podrían haber sido ministros de Keiko Fujimori? Mi cálculo es que, de los 18, la mitad se ponía sin problemas el fajín frente a la niña de los ojos de Alberto. Pero entristezcamos la pregunta y formulémosla como en realidad importa: ¿en cuántos ministerios actuales se estaría haciendo algo sustancialmente distinto si hubiera ganado Keiko Fujimori? Ahí mi cálculo se reduce a dos, tal vez tres. O sea, la colérica, polarizada y emponzoñada campaña presidencial que sufrimos en 2011, ¿qué importancia tuvo?, ¿para esto fue que agriamos nuestras relaciones amicales, familiares, profesionales?, ¿para esto nos dijimos cholo de mierda?

En este artículo me pregunto por la política contemporánea en el Perú, donde casi todo se nos aparece como un largo déjà vu, donde el sistema político parece haberse independizado de toda fuerza social.

Lo que se reproduce en el Perú es algo que llamaré un régimen (en sentido amplio). No un mero régimen político —vale decir las reglas que rigen la forma en que se accede al poder—, sino un tipo de macro-arreglo institucional surgido con la Constitución de 1993 que cimenta la forma en que se articulan Estado, sociedad y mercado. Con esto aludo al mantenimiento general de dos esferas: en términos políticos, la conservación prácticamente inalterada del contenido de la Constitución de 1993 y, en términos económicos, la continuidad de un tipo de manejo económico que ha primado desde los años noventa generalmente calificado

como neoliberal. La izquierda siempre asumió que el neoliberalismo y el autoritarismo fujimorista eran un combo único e indestructible. Han pasado, sin embargo, 12 años desde que Fujimori dejó el poder, y está claro que al modelo económico eso del autoritarismo o de la democracia le daba igual, y lo que ha primado es la continuidad señalada. Desde luego, en otras dimensiones se han producido cambios, felices muchos de ellos, en especial tras la caída del gobierno corrupto de Alberto Fujimori (por ejemplo, la desaparición del Ministerio de la Presidencia, el encarcelamiento de muchos miembros del gobierno fujimorista, una recuperación notoria de independencia en los poderes del Estado, la eliminación de la compra de medios de comunicación con dinero público, la supresión de la reelección presidencial inmediata, etc.). Pero, al comparar el Perú con su propia historia y con la historia reciente del vecindario andino, debemos aceptar que entre nosotros prima una persistencia política bastante sorprendente. En un país donde ningún tipo de orden político consiguió ser duradero a lo largo de su historia, esta permanencia es de asombro. La ausencia de sorpresas en la vida política peruana no debe oscurecer la genuina sorpresa de este Perú contemporáneo: la continuidad. Continuidad, repito, *vis-à-vis* su historia signada por discontinuidades, pero también frente al resto de países en la región donde recientemente se reformaron/derogaron constituciones por doquier y donde se pusieron en marcha reales esfuerzos por reformar/enmendar/desaparecer el modelo “neo-liberal”.³

Ninguno de los dos tipos de reforma ha ocurrido en el Perú. Y, sin embargo, cada uno de los presidentes posteriores a Fujimori fue elegido con un discurso que jamás se sostuvo en la continuidad

³ Para una excelente discusión sobre los cambios recientes en la región enfatizando tanto el aspecto económico como político-constituyente, ver Beasley-Murray, Cameron y Hersberg 2010.

y siempre en el cambio (con sus propios matices) de estas dimensiones políticas y económicas. Pero no se trata únicamente de la continuidad de un régimen (el macroarreglo institucional surgido con la Constitución de 1993), sino de unas prácticas y de unos sentidos comunes que han prosperado arropados por dicha continuidad institucional.

El Perú político es la pesadilla de Habermas. Pocas cosas son más detestadas que el discurso, el floro político, la cháchara programática. Hasta Alan García tuvo que ponerse a tono con este país alérgico a la labia.

Estas prácticas y sentidos comunes son de tipo distinto y se han asentado en diferentes esferas de nuestra vida pública. Aquí quisiera enfatizar dos. De un lado, en el Estado, el fortalecimiento de una capa de tecnócratas que ha paulatinamente ganado presencia, solvencia e importancia, hasta convertirse en una suerte de garantes de la continuidad. No son unos guardianes ideológicos de la continuidad, sino los guardianes burocráticos de unos procedimientos y normas que son considerados como lo eficazmente correcto. Esta nueva capa tecnocrática no tiene más de diez o 15 años, y aún es incipiente (no se trata de un servicio civil como el de otros países, es más informal), pero se ha hecho silenciosamente imprescindible. Saben las de cuco y caco en el Estado. Migran de un ministerio al otro, y son los supremos creadores e intérpretes del ROF, el MOF y el resto de sagradas escrituras del buen funcionario público. Es el mundo de los Secretarios Generales, quienes llegan a los ministerios con sus cuadrillas (generalmente con un asesor principal, un jefe de administración, un

jefe jurídico, otro de presupuesto) y le informan al ministro cómo son las cosas. El ministro suele estar perdido en el espacio al tomar el despacho y ruega encarecidamente por un Secretario General que ya haya sido Secretario General y es así que este y su cuadrilla se encargan de que las cosas se hagan bonito (o sea, que se replique la manera en que se llevaban a cabo durante los gobiernos anteriores), e impiden que el impresentable del ministro (¡un político!) y su panda de comechados (¡otros políticos!) arruinen la eficiencia ganada en estos años. Han sido formados en un *habitus* impregnado de unos principios, prácticas y políticas chorreados desde el MEF y los organismos internacionales que han terminado convirtiéndose en los criterios neutros y correctos de la administración del Estado. Para decirlo en palabras de un ex Secretario General, “nosotros construimos la memoria institucional”. Aunque nadie lo acepte con todas sus letras, es una capa que reproduce los valores de la nobleza de la tecnocracia: el MEF. Si me permiten intelectualizarlo, es el mundo de Pierre Bourdieu. Ahora bien, esta tecnocracia itinerante no es poderosa únicamente por su propia virtud, sino, como lo mostraré luego, porque lidia con una clase política indeciblemente pobre e incoherente, a la cual es muy fácil limarle los dientes reformistas y filtrarle la agenda inmovilista.⁴

En segundo lugar, la continuidad del régimen también se materializa a través de ciertos sentidos comunes a nivel de la sociedad, en especial mediante algo que llamo una cultura política antideliberativa. El Perú político es la pesadilla de Habermas. Pocas cosas son más detestadas que el discurso, el floro político, la cháchara programática. Hasta Alan García tuvo que ponerse a tono con este país alérgico a la labia y guardarse sus mejores

⁴ Ver Bourdieu 1989. Para el caso peruano, ver Dargent 2011 y Tanaka, Vera y Barrenechea 2009.

discursos para el ámbito internacional. Pero nada ejemplifica mejor este ánimo antideliberativo que la ojeriza que los peruanos profesan hacia su Congreso, la institución que simboliza como ninguna otra la deliberación, la negociación, el debate de ideas. Una gran mayoría de peruanos cerraría el Congreso sin rubor democrático alguno. Más allá de las razones para haber llegado a esta situación, la tirría a la deliberación ha entronado al Poder Ejecutivo como el mandamás supremo de la política peruana. Por eso es que el Perú puede gobernarse con una mayoría amplia en el Congreso (durante el gobierno de Alberto Fujimori) o sin ella (Toledo, García y Humala). Los decretos de urgencia, los supremos y los legislativos son, por mucho, el motor legal del país, mientras que las leyes emanadas del Parlamento son el decorado de aquellos. El Congreso es permanentemente ninguneado, es adjetivo, baladí. Obviado por el Ejecutivo, lorneado por los medios de comunicación, detestado por la población. Si el Congreso no puede tener una existencia efectiva sobre asuntos relevantes para el país, es imposible que se materialicen reformas o cambios por conductos democráticos. Porque quienes esperan que haya cambios (digamos, el electorado de Humala) no confían en que ellos sean deliberados, sino en que se impongan desde el Ejecutivo. Y la oposición también espera capturarlo ahí. Derecha e izquierda, si me permiten la simplificación, confían en el cetro indiscutido del Ejecutivo y desconfían de la arena de discusión liberal. Más que presidencialismo, predomina el providencialismo del presidente.⁵

Entonces, hasta aquí he mostrado lo que se reproduce, este régimen nacido con la Constitución de 1993 que ha dado lugar a prácticas y sentidos

comunes en distintos niveles (he subrayado dos, entre otros). El fin del gobierno de Fujimori significó el fin de un gobierno corrupto y de la captura más burda de las instituciones del Estado, pero el ordenamiento legal se mantuvo y un modo de articular Estado, sociedad y mercado también. Posteriormente, a pesar de todas las diferencias que uno pueda encontrar entre los gobiernos de Alejandro Toledo, Alan García y el primer año de Ollanta Humala, estos han sido largamente similares. Una forma de mandar se impone casi sola. Gobernar en el Perú es abdicar en favor del célebre piloto automático. En suma, el sueño decimonónico de Porfirio Díaz en pleno siglo XXI: “Mucha administración y poca política”.

¿POR QUÉ SE REPRODUCE?

Las razones para esta permanencia de lo habitual son, como es obvio, muchas. Comencemos por la más evidente: el éxito económico peruano. Un país que no solo no ha sufrido ninguna crisis severa en los últimos años, sino que ha prosperado en proporciones pocas veces vista en su historia. Son conocidas las cifras de los últimos años en materia de reducción de la pobreza, de creación de riqueza o nuestro per cápita alcanzando en la segunda mitad de los años 2000 el nivel que tenía en 1975. No hay que seguir machacando estos números, pero, menos aún, olvidarlos. Y para los que prefieren evidencia más antropológica, una buena observación de las ciudades intermedias del Perú (y compararlas con lo que eran hace veinte años) los convencerá de la brutal y reciente transformación del país. ¿Quién podría llegar al poder y querer alterar sustantivamente un ciclo económico tan auspicioso? Sin crisis no hay reforma. Para ver cambios acaso habrá que esperar a que la China y la India desaceleren sus economías.

Pero, al lado de esta explicación económica y de otras posibles, yo quisiera enfatizar una razón

⁵ El origen de este Legislativo disminuido durante el gobierno de Fujimori es estudiado en el notable libro de Carlos Iván Degregori y Carlos Meléndez, *El nacimiento de los otorongos* (IEP, 2007). Para los años 2000 ver Valladares 2010.

política para explicar esta ausencia de cambio. Nuestra clase política es cada vez más precaria; en estricto, no es una *clase* política. Y esta paulatina precarización es acompañada, en un movimiento inverso, del fortalecimiento de dos tipos de actor procontinuidad. De un lado, la capa tecnocrática emergente de la que ya he hablado, y que tiende a percibirse como la garante de la seriedad en el Estado y trabajar para la continuidad, y, de otro lado, ciertos actores con capacidad de veto sectorial. Es decir, para ponerlo sucintamente: los políticos son cada vez más débiles, y al llegar al poder deben enfrentar a actores no elegidos que son cada vez más fuertes. Esto inhibe la posibilidad del cambio.

Para ponerlo sucintamente: los políticos son cada vez más débiles, y al llegar al poder deben enfrentar a actores no elegidos que son cada vez más fuertes. Esto inhibe la posibilidad del cambio.

La precariedad rampante de la clase política se puede observar en distintos niveles. En la elección presidencial de 2011 no hubo un solo candidato de cierta importancia que tuviera algún partido detrás (ni siquiera uno debilitado). En 2001, en cambio, habían peleado su pase a la segunda vuelta Lourdes Flores y Alan García, y en 2006 a ellos mismos se agregó Valentín Paniagua. No quiero vender la falsa idea de que detrás de ellos existían organizaciones partidarias monumentales, pero había una cierta trayectoria política en los individuos y alguna lealtad a sus canteras políticas, y con ello un horizonte programático (y democrático). En la elección de 2011, en cambio, ya no hubo ningún partido en la justa presidencial,

todos candidatos anémicos de ideas, de organización, esforzados por vender una mera imagen. Y, en tal contexto, desde luego, las opciones caudillistas, clientelistas y plebiscitarias aumentaron y sumaron muchos más votos de lo que esas opciones habían recolectado en las dos elecciones presidenciales previas.

De esa precariedad general nace Ollanta Humala. Su limitada capacidad política, intelectual y organizativa no es, en definitiva, culpa suya. Humala es la expresión de nuestra mediocre política. Es como una nube gris en el cielo limeño, indistinguible del resto de la panza de burro. No creo que haya ningún otro presidente sudamericano tan simultáneamente indigente de aliados, de convicciones, de ideas, de recursos, de organización, de asesores. ¿Qué gran reforma podría encabezar Ollanta Humala? Ninguna. A Hugo Chávez le tomó coraje, convicción e inventiva arruinar a Venezuela. Incluso arruinar las cosas requiere de algún talento.

Esta precariedad cada vez mayor de la clase política se enfatiza en otros niveles también. Pensemos en el Congreso peruano, donde al menos 70% de los parlamentarios se renuevan a cada elección. ¿Cómo podrían ejercer algún papel relativamente importante si se les va media gestión en aprender cómo funciona el asunto y, en definitiva, son conscientes de que tres de cada cuatro carece de toda oportunidad de ser reelegido? Pero el punto más hondo de la insostenible levedad de la política peruana es el actual premier, Óscar Valdés. Sin más carrera política que la de haber candidateado a la presidencia regional de Tacna en 2010 (donde obtuvo el 4% de los votos), pasó a ser ministro del Interior y cuatro meses después era i primer ministro! A su inexperiencia política y ausencia de apoyos sociales, las voces de los pasillos agregan una inopia intelectual que no se refrena ni

ante auditorios internacionales. ¿Cómo podría un premier con estas características encabezar algún tipo de reforma? Pero, seamos más despiadados, ¿cómo un presidente con algún anhelo o capacidad de reforma puede apuntar a alguien así para ser primer ministro?

Es posible (solo posible) que, cuando este artículo aparezca, Valdés ya no sea primer ministro. Y más allá de los nombres (en esta historia los nombres importan poco), no será una sorpresa que, en medio de esta general degradación política, Humala habrá tenido a dos de los primeros ministros de gestión más breve de las últimas décadas. Y pensar que alguna vez abrigamos dudas de Velásquez Quesquén; hoy Humala daría su reino por un recorrido caballo Sipán.

Un último punto de esta clase política cada vez más precaria es la desaparición de contacto entre los múltiples niveles de gobierno. [...] El poder en el Perú (el control territorial de población y recursos) se mide ahora por cuadras y, en el mejor de los casos, distritos

Un último punto de esta clase política cada vez más precaria es la desaparición de contacto entre los múltiples niveles de gobierno. Nuevamente, esto no es culpa ni de Humala ni de nadie en particular, es una condición general de un empobrecimiento político del cual Humala y su desgobierno son mero reflejo. El poder en el Perú (el control territorial de población y recursos) se mide ahora por cuadras y, en el mejor de los casos, distritos. Es difícil describir el grado de fragmentación política al cual ha

llegado el Perú. Pero hagamos caso de Jean-Luc Godard cuando llamaba a *confronter les idées vagues avec des images claires*, y recordemos el video de los últimos momentos de la negociación del primer ministro Salomón Lerner con los dirigentes cajamarquinos a fines del año pasado. Aquel video que muestra a Lerner negociando con una legión de pequeños poderes es la prueba más espectacular que poseemos de lo que significa gobernar un país con el poder político pulverizado. En cada clase de ciencia política debería ser emitido obligatoriamente: democracia sin partidos en su punto más puro. Cada uno de quienes negocian con Lerner está ahí en nombre de unidades ínfimas que ni siquiera domina del todo y, menos aún, representa. Gregorio Santos no controla Cajamarca más allá de la plaza de armas, Saavedra manda en las calles circundantes, los alcaldes de Celendín, Bambamarca, etc. controlan la plaza de sus ciudades mientras las calles están en manos de movimientos sociales que no lideran, y en las zonas rurales mandan, despóticas y autárquicas, las rondas campesinas. Y frente a este frondoso caos representativo de la protesta, del lado del Gobierno nacional, ¿qué encontramos? A un primer ministro y a un ministro del Interior que apenas unos meses atrás nunca se habían visto, que no comparten partido ni nada por el estilo, que discrepan sobre las estrategias a utilizar en dicha circunstancia, y, por último, comparten una situación en la cual el segundo está, en ese mismo instante, tramando con el presidente de la República clavarle un puñal en la espalda al premier. El fracaso de aquellas negociaciones es, en última instancia, el resultado de una situación de precariedad de todos lados. Nadie lidera nada. En ningún nivel. Y afuera de la sala, durante toda la negociación, ruge la muchedumbre enardecida y sin dirección. Ahora multiplíquese ese panorama por 25 departamentos. ¿Cómo se gobierna un país donde la representación se hace por manzanas y donde

quienes llegan al poder de nivel nacional tienen cada vez menos relaciones entre ellos y esas microparcelas de poder?

Así, el modelo que logró hacer avanzar al Perú en proporciones que nadie hubiera imaginado en 1990 se hizo sobre una sociedad desarmada, y la democracia reestrenada en 2000 siguió beneficiándose de la resaca del desarme.

Ahora bien, cuando esta clase política novata y desorganizada llega al poder se encuentra con actores recorridos y organizados. No tengo espacio para explicar en detalle este (des)encuentro entre figuras elegidas y no elegidas (es parte de una investigación en curso), pero es una de las razones principales por las cuales es muy difícil alterar el modelo peruano a pesar de los afanes de ciertos políticos. Aquí el tiempo juega un papel fundamental. Como enseña el estudio de las instituciones en el tiempo (lo que llamamos institucionalismo histórico), las instituciones prosperan en el tiempo en medio de una lucha entre actores que buscan apropiárselas e imponerles su propia agenda.⁶ En esta lucha en el tiempo, la permanencia en el seno de la institución resulta crucial para conseguir avanzar sus intereses. Esta continuidad en el tiempo permite influir decisivamente sobre las instituciones. Pero en el Perú solo la tiene la nueva capa tecnocrática ya mencionada y ciertos actores con capacidad de veto sectorial. Estos veto *players* se han vuelto figuras cruciales de la política peruana. En especial en algunos sectores, ejercen una influencia innegable.

⁶ Ver Esping-Andersen 1999, Pierson 2001 y Streeck y Thelen 2005.

Hoy es muy difícil que el MEF quede en manos de alguien que no tenga la confianza de la Confiep, que el ministro de Energía y Minas provenga de otra órbita que la de la Sociedad de Minería y que el viceministerio de Pesquería (rama del Ministerio de Producción) sea ajeno a los intereses de los grandes intereses pesqueros. Ahora, esto no quiere decir, como cree alguna izquierda encallada en los libros de Carlos Malpica, que el Estado esté secuestrado *in toto* por cuatro ricachones. Quiere decir que ejercen influencia, que vetan (o sea, no hacen lo que les da la gana, impiden que se produzca lo que menos desean), y que lo vienen haciendo hace mucho tiempo y que, por lo tanto, tienen ventaja sobre unos políticos cada vez menos organizados, cada vez con menos ideas, cada vez más improvisados, en suma, cada vez más precarios. Esta dinámica de actores, como es obvio, se asienta gradualmente en el tiempo, y a cada lustro los no elegidos se fortalecen y los elegidos se debilitan. La reproducción del modelo se asienta en esta dinámica. El problema, claro, es que los ciudadanos nos quedamos con esta conocida sensación de votar cada cinco años, mientras otros votan todos los días.

LA PARADOJA DE LA REPRODUCCIÓN

La precariedad de la política peruana ha sido funcional al éxito del modelo económico peruano. Este es indesligable de un país sin partidos, sin élite, de una sociedad a la cual, arrasada por la violencia y pauperizada por los ochenta, le pasaron por encima un modelo ante el cual no tuvo capacidad de sabotear, menos rechazar, ni siquiera pudo pitear. Los politólogos siempre regresamos a la tragedia del país sin partidos, pero olvidamos que los partidos traen tragedias también. Todos deberíamos leer el texto notable y preclaro de 1992 de James Malloy sobre gobernabilidad y partidos políticos en la zona andina. Los partidos eran un gran obstáculo para que estos países empobrecidos y a la deriva

fueran viables.⁷ Así, el modelo que logró hacer avanzar al Perú en proporciones que nadie hubiera imaginado en 1990 se hizo sobre una sociedad desarmada, y la democracia reestrenada en 2000 siguió beneficiándose de la resaca del desarme. Aceptarlo no implica festejar el autoritarismo, es el laico reconocimiento de que virtudes y vicios no vienen en un solo paquete social, que conviven entreverados entre nosotros.

Sin embargo, este modelo económico triunfante construido desde el empuje estatal sobre la precariedad política de la sociedad puede llegar a un límite. Y quién sabe estemos acercándonos a él. Cuatro movimientos me parecen indicar que podríamos asomarnos a ello. En primer lugar, la sociedad ya no es una petrificada masa posconflicto. Lleva una década reclamando, boicoteando y perfeccionando el oficio de bajarle la llanta a las intenciones proempresariales del Gobierno. En segundo lugar, las autoridades subnacionales cuentan con muchos recursos, lo cual energiza la protesta si ellas se alinean con sus movimientos sociales. En tercer lugar, las autoridades nacionales, como ya mostré, poseen cada vez *menos* capacidades políticas. Y, finalmente, muchas de las inversiones que buscan hacerse en el Perú ya no son proyectos medianos de unos cuantos millones de dólares, ahora son de miles de millones de dólares que ni empresarios ni gobiernos están dispuestos a perder. El sostenido enriquecimiento de la sociedad peruana les ha administrado esteroides a todos los actores menos a las estructuras políticas e institucionales que deberían mediar entre los codiciosos actores en disputa. Si todas estas tendencias siguen acentuándose, aquello que era funcional al éxito del modelo económico (la precariedad política) puede revertirse y ser,

más bien, el origen del fin del exitoso ciclo. Conga es el gran ejemplo de esto.

Pero hay algo adicional en esta receta contemporánea y explosiva para la parálisis: el norte ideológico. Alan García, hacia la mitad de su mandato, nos regaló esas piezas del positivismo del siglo XIX que eran sus artículos del perro del hortelano. A uno podrán gustarle más o menos, pero García entendió que debía dar algún tipo de marco programático a su nueva forma de gobernar. Dejó en claro su conversión hacia una nueva fe, y actuó y actúa en consecuencia. Ollanta Humala le debe al país su propio perro del hortelano. En las provincias del Perú lo han visto gritar no a la minería en tantas oportunidades durante los últimos años que se hace necesario que explique por qué hoy envía a las tropas para defender los intereses de esta. Da exactamente igual si yo estoy a favor o en contra de la minería. Ese no es el punto. El punto es que en democracia uno debería, al menos, dar explicaciones cuando deshecha las promesas que hizo a sus votantes durante tantos años. La conversión injustificada del discurso de Ollanta Humala solo enfanga más la situación del país. Porque, en este país de incrédulos y desconfiados, si el presidente no brinda alguna explicación todos terminarán por convencerse de que simplemente fue comprado con sacos de dinero minero. Lo cual solo enardecerá a la protesta, tendremos más muertos, detendrá más proyectos de inversión y erosionará el crecimiento económico. Pero la izquierda debería ser consciente de que, si eficiente para ralentizar el crecimiento económico, la protesta será ineficiente para hacer caer a Humala. La protesta en el Perú es fundamentalmente rural y circunscrita a espacios con minería, desperdigada sobre el territorio, lejos de la capital, sin coordinación y, sobre todo, carece de aliados urbanos. Sin movimientos estudiantiles, sin las FF. AA., sin sindicatos significativos, será eficaz para torpedear

7 Malloy 1992. También sugiero ver el reciente documental *Que Dios bendiga al Paraguay*, donde se observa muy bien los costos y tragedias de tener partidos fuertes (en este caso el Partido Colorado).

ciertas inversiones, pero no alcanzará a poner en jaque a la presidencia de Humala.

¿HACIA EL ENTRONQUE HISTÓRICO?

¿Cómo va a escapar Humala de esta paradoja por la cual aquello que era funcional al crecimiento económico de pronto deja de serlo? ¿Cómo va a superar un contexto de desorden que es evidente no tiene idea cómo encarar? Alejandro Toledo — que al igual que Humala le tenía más miedo a su partido y a su familia que a la oposición— optó, ante el descontrol, por ceder una reforma de descentralización de la cual no estaba convencido, varió de primeros ministros según las épocas (para las mansas los liberales Dagnino y Merino, para las movidas los políticos Luis Solari y Carlos Ferrero) y, sobre todo, no se parapetó en su precariedad, sino que aprendió a delegar con juicio. Alan García, a diferencia de Toledo y Humala, contaba con experiencia y partido (por más debilitado que estuviera). Sus primeros ministros más exitosos y estables fueron dos cuadros del partido. Su bancada en el Congreso fue una real bancada. Cuando lo sacudió una inesperada crisis sacó de la chistera a Yehude Simon, y luego todo volvió a la normalidad. Ollanta Humala buscará también su propio Yehude. Pero dudo que esto signifique algo más que un nombre provisorio y vacío de contenido para capear el temporal y barnizar de periferia su flamante *look mainstream*. Humala no parece inclinado a pasar por el aro de un primer ministro y un gabinete que haga política con él y la primera dama. Buscará un subordinado que hacia fuera no lo parezca, pero que, hacia dentro, tenga claro que la cúpula política de Palacio es impermeable.

Ante la pregunta por posibles escenarios que le permitan a Humala salir de las arenas movedizas del desgobierno, Martín Tanaka ha escrito que este podría acercarse — más por necesidad de la

coyuntura que por convicción— al fujimorismo.⁸ Tanaka está en lo correcto; el fujimorismo puede ofrecerle a Humala una bancada sólida que ya le facilitó notablemente la vida a García en el gobierno anterior. Pero, en realidad, mucho más que la coyuntura acerca a Humala a los brazos del fujimorismo. El riesgo es un verdadero “entronque histórico” entre humalismo y fujimorismo a través del puente de las FF. AA. y a la sombra de un reclamo general por orden.⁹ Porque es equivocado sugerir, como se oye a menudo, que Ollanta Humala está perdiendo “su base social”. Humala lo único que tuvo es electores, y, si hace falta explicarlo, ellos solo sirven el día que hay elecciones. El fujimorismo y las Fuerzas Armadas entienden de cooperación en casos de ausencia de base social.

El riesgo es un verdadero “entronque histórico” entre humalismo y fujimorismo a través del puente de las FF. AA. y a la sombra de un reclamo general por orden.

Si dejamos de lado cierta retórica antiinversión privada de un tiempo electoral que ahora parece prehistórico, Ollanta Humala siempre fue un candidato proveniente de la misma matriz de populismo autocrático que el fujimorismo. Es la razón por la cual para socialdemócratas y liberales Keiko Fujimori y Ollanta Humala fueron el cáncer y el sida. Porque son dos candidatos que pertenecen a la tradición política del mandón y recogen votos que no brillan por sus consideraciones hacia las instituciones

⁸ Tanaka 2012.

⁹ Tomo la expresión “entronque histórico” de la transición a la democracia boliviana a fines de los años setenta, contexto en el cual significó la alianza del ala izquierdista del MNR liderada por Hernando Siles Suazo y el socialista MIR. El entronque era, pues, el encuentro de la fuerza nacionalista que había hecho la revolución en 1952 con un socialismo que con este gesto renunciaba a la revolución socialista.

democráticas. La gran tragedia de la primera vuelta de la elección de 2011 fue mostrarnos que ese electorado iliberal es largamente mayoritario en el Perú. Dejemos que marxistas y neoliberales sigan analizando los resultados electorales como un puro asunto de política económica; más importante es, en realidad, el ansia por un Estado fuerte (democrático o autoritario da un poco igual) que solucione problemas, que esté presente y que ponga orden. Humala y el fujimorismo siempre pertenecieron a ese mismo tronco.

En realidad, si lo pensamos sin pasiones, lo que falta para el acercamiento con el fujimorismo es solamente la costra fotográfica: debajo ya es un gobierno de bordados y encajes fujimoristas. Óscar Valdés es la esencia misma del fujimorismo: empresario y militar. ¿Alguien tiene una mejor definición del fujimorismo? Ollanta Humala despacha cada día a puerta cerrada con el exabogado de los Sánchez Paredes y con Adrián Villafuerte, su asesor principal, quien firmó el acta de sujeción a Vladimiro Montesinos en 1999 y fue mano derecha del general Saucedo en cada uno de los puestos que Fujimori le encargó: ministro del Interior, de Defensa y presidente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas hasta el año 2000. Un aliado de primer orden del régimen fujimorista.¹⁰ O sea, el círculo íntimo de Humala ya es fujimorista, no partidariamente, pero en todas las dimensiones que importan ya lo es. Incluso el presidente del Congreso, Daniel Abugattás, ante la inminente censura de dos ministros y frente a una portátil esmirriada, afirmó que “Vamos a tener claro que lo que tenemos que enfrentar no es solamente el narcotráfico, no es solamente el terror, sino también a los partidos políticos trasnochados, tradicionales, que viven de la politiquería y no hacen sino servirse de la política día a día”. ¿Qué parte de esta frase no podría

pronunciarla con igual convicción Kenyi Fujimori? En fin, del entrevero del polo blanco y el polo rojo, emerge, a través de una alquimia más profunda que la de la coyuntura, el polo naranja. Si la foto entre Ollanta Humala y Keiko Fujimori no llega a concretarse se deberá más a que Keiko y Nadine son futuras rivales que a una falta de convergencia entre el rojo y el naranja.

La izquierda se equivoca al embestir histérica contra el gobierno al grito de “dictadura”. Es un gobierno intransigente pero no autoritario. Ni siquiera es justo el adjetivo de traidor, pues ha cumplido muchas de sus promesas electorales.

Ahora bien, que sea de cúpula y valores fujimoristas, hay que decirlo pronto, no hace al gobierno de Ollanta Humala uno autoritario ni corrupto. Tal vez Ollanta Humala, inesperadamente, le esté usurpando a Keiko Fujimori la labor de demostrarnos que era posible un fujimorismo sin Alberto, sin corrupción y sin dictadura. La izquierda se equivoca al embestir histérica contra el gobierno al grito de “dictadura”. Es un gobierno intransigente pero no autoritario. Ni siquiera es justo el adjetivo de traidor, pues ha cumplido muchas de sus promesas electorales. Así que es mejor que nos calmemos. Porque solo en algún tipo de ensueño se puede considerar que la “polarización” podría dar lugar a una izquierda potente. Mejor es no arrinconar a Humala porque lo potente, en realidad, va a ser cuando él y el fujimorismo (partidario o como forma de gobierno) nos arrollen con el favor de las FF. AA., los hurras de una clase

¹⁰ Sobre Adrián Villafuerte ver el artículo de Ángel Páez, “Villafuerte”, *La República*, 22 de junio de 2012 (<http://larepublica.pe/blogs/asuntosinternos/2012/06/22/villafuerte/>).

alta obsesionada con seguir haciendo billete y una sociedad delegativa y hastiada de desorden. La izquierda humalista ya se lució trayendo el Gremlin a casa, solo faltaba que ahora, además, lo alimente después de la medianoche.

FUGA: ¿HACIA LA ALIANZA IMPROBABLE?

“Bad ages to live through are good ages to learn from”.¹¹
Eugen Weber

Este sistema que se reproduce al margen de los actores ha sido exitoso en el Perú. Pero cumplió su ciclo. A estas alturas el país está atrapado en la quietud. Los políticos indigentes, los tecnócratas de la inercia y los veto players nos han metido en esta refrigeradora que ya ni siquiera congela como antes. En el Perú, los liberales del mercado han mandado sin contrapesos, y hace un buen tiempo que hace falta un liberalismo del Estado. Al solitario Adam Smith debe acompañarlo Max Weber. Pero la derecha lleva veinte años rechazando cualquier discurso sobre el Estado, sobre las instituciones políticas, sobre derechos. Hoy que la reproducción del modelo por mano de la divina providencia pierde fuelle, culpan al Estado del empantanamiento, a las instituciones que no median, a la ausencia de partidos, etc... ¡Pero si hace diez años que cada vez que alguien quiere hablar de instituciones lo callan al grito de caviar! Y, no dejemos de mencionarlo, la izquierda no se ha quedado atrás, y en su caso descalificaba estas mismas preocupaciones con otros términos: “continuista”, “pusilánime frente al modelo”, “institucionalista”.

La victoria de la esquina continuista en este primer año de gobierno de Ollanta Humala nos mete en dos problemas serios. De un lado, esquiva la posibilidad de hacer las reformas serias y democráticas que el país necesita; sin embargo, en última instancia, ya sa-

bíamos que esto no sucedería ni con un gobierno de Humala ni con uno de Keiko Fujimori. Más grave, en cambio, es que el continuismo bajo Humala quiebra el mito democrático, destruye esa confianza íntima y última que sostiene a la democracia: que marcar una papeleta a solas en la cámara secreta y depositarla en el ánfora sirve de algo. Porque la democracia no es el régimen político del mercado, del Estado o de la nación. La democracia es del ciudadano, su fundamentación está en el individuo. Yo puedo estar a favor de que Miguel Castilla sea ministro de economía, pero no por eso puedo obviar que su presencia es una decepción democrática. ¿Qué diría la derecha si tras ganar Keiko Fujimori el ministro de economía fuese Félix Jiménez? Así, tan grave como un golpe de Estado es vaciar de contenido el mito de que acudir a votar sirve para algo. Nuestra democracia, que ya salía herida de la elección de 2011, un año después solo ha seguido desangrándose. Como si estuviéramos para no detener la sangría (literalmente).

El gobierno de Ollanta Humala es uno mediocre, pero en este momento, paradójicamente, su supervivencia es el requisito tanto de la supervivencia de la democracia como de la generación de riqueza.

Según un informe de 2010 del Latinobarómetro, el Perú, Paraguay y Guatemala son los tres países de América Latina donde más gente apoyaría un golpe de Estado y donde menos gente defendería a la democracia. De ese magma autoritario surge el voto hegemonizado por Ollanta Humala y Keiko Fujimori en 2011. Entonces, cabe preguntarse, ¿a quién le importan las instituciones democráticas en el Perú? Mi sospecha es que a no más de un cuarto de la población. Seguramente al

¹¹ “Las malas épocas son buenas para aprender” (traducción libre).

20% que se plegó a Humala en la segunda vuelta y a 5% o 10% del voto de Keiko Fujimori en esa misma instancia. Vale decir, nuestros demócratas son precarios, como nos enseñó Eduardo Dargent, pero además, y sobre todo, son pocos; es un electorado *aritméticamente* minoritario frente al que prefiere la famosa mano dura. Pero el problema es que *políticamente* ese electorado democrático no es minoritario, ¡es inexistente! Todo lo que posee son ciertas voces en algunos medios limeños. El país requiere que una fuerza política brinde coherencia a este electorado del cual depende que nuestra democracia prospere. Necesitamos algo que coagule a los pocos liberales y socialdemócratas. En este momento, las diferencias que los separan son menores que los riesgos que corren. La derecha (al menos la razonable) debe comprender que a mediano plazo no es posible pedalear el modelo económico con las botas militares, que a diferencia de los noventa la economía no se va a sostener en la mera represión. Tiene que entender que, a la larga, todos estamos perdiendo. Y la izquierda (al menos la razonable) debería dejar de atizar la violencia; ni Humala va a caer, ni Marco Arana va a elevarse al altar del poder por la vía de la movilización. El gobierno de Ollanta Humala es uno mediocre, pero en este momento, paradójicamente, su supervivencia es el requisito tanto de la supervivencia de la democracia como de la generación de riqueza. Lo peor que podría suceder es que los pocos ministros que todavía representan una opción no fujimorista (y que, además, hacen su trabajo de manera impecable) abandonen el gabinete o que Mario Vargas Llosa o Alejandro Toledo le retirasen la confianza. Y hasta Nicolás Lynch, para citar un nombre sugerido por Mirko Lauer, que por convicciones socialistas ya se debería haber ido del Gobierno, por convicciones democráticas debería quedarse y cooperar a que el Gobierno no se deschave. Lo

importante es que de aquí a 2016 los actores no jueguen sus fichas de tal manera que nos deslicemos hacia un caudillismo plebiscitario y poder así tener unas elecciones limpias. Pero ¡faltan cuatro años! ¿De dónde sacará oxígeno Ollanta Humala? ¿De las FF. AA. y el fujimorismo o de los sectores moderados que, aunque sea con desagrado, lo sostengan en el poder? Una vez más, la moneda en el aire.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Beasley-Murray, Maxwell Cameron y Eric Hersberg (2010). "Latin America's Left Turns: A Tour d'Horizon". En M. Cameron y E. Hersberg (eds.), *Latin America's Left Turns*. Boulder: Lynne Rienner.
- Bourdieu, Pierre (1989). *La Noblesse d'État. Grandes Écoles et Esprit de Corps*. París: Les Editions de Minuit.
- Dargent, Eduardo (2011). "Agents or Actors? Assessing the Autonomy of Economic Technocrats in Colombia and Peru". En *Comparative Politics*, vol. 43, n.º 3.
- Esping-Andersen, Gosta (1999). *Le Trois Mondes de l'État-Providence. Essai sur le Capitalisme Moderne*. París: Presses Universitaires de France.
- Malloy, James (1992). "El problema de la gobernabilidad en Bolivia, Perú y Ecuador". En René Antonio Mayorga (coord.), *Democracia y gobernabilidad. América Latina*. La Paz: CEBEM, ILDIS y Editorial Nueva Sociedad.
- Pierson, Paul (2001). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Streeck, Wolfgang y Kathleen Thelen (eds.) (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Tanaka, Martín, Sofía Vera y Rodrigo Barrenechea (2009). "Think tanks y partidos políticos en el Perú:

precariedad institucional y redes informales”. En *Dime a quién escuchas... think tanks y partidos políticos en América Latina*. Lima: IDEA Internacional.

Tanaka, Martín (2012). “Romper la dinámica de la intransigencia”. En *La República*, 10 de junio.

Valladares, Jorge (2010). “Representación, competencia y unidad en el Congreso peruano”, en C. Meléndez y A. Vergara (eds.), *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: PUCP, 2010.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Vergara, Alberto “Alternancia sin alternativa. ¿Un año de Humala o veinte años de un sistema?”. En *Revista Argumentos*, año 6, n.º 3. Julio 2012. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/alternancia_sin_alternativa.html
ISSN 2076-7722

EL PRIMER AÑO DE GOBIERNO DE OLLANTA HUMALA DESDE LA APROBACIÓN PÚBLICA A SU GESTIÓN



Jorge Aragón*

El principal interés de este artículo es aproximarse al primer año de gobierno de Ollanta Humala a partir de lo que muestran los niveles mensuales de aprobación pública a su gestión como presidente entre agosto de 2011 y junio de 2012. Para contar con más elementos de análisis, se compara la información que se tiene para el caso de Ollanta Humala con los niveles de aprobación obtenidos por Alejandro Toledo y Alan García durante sus primeros años de gobierno (agosto de 2001 a julio de 2002 y agosto de 2006 a julio de 2007 respectivamente). Dado que desde hace varios años Ipsos Apoyo mide y publica mes a mes la aprobación a la gestión presidencial, estos serán los datos que se presentan y analizan a continuación. Antes de continuar, es necesario hacer algunas precisiones sobre estos últimos y sus significados.

En primer lugar, a diferencia de lo que algunos medios de comunicación y analistas suelen comentar sobre estos datos, se trata de inferencias que son el resultado de muestras urbanas (nacionales urbanas) y no de muestras que incluyan tanto el ámbito

urbano como el rural. Ni siquiera son muestras urbanas que cubran al mismo tiempo ciudades grandes, medianas y pequeñas. Específicamente, en el caso de Ipsos Apoyo, la muestra que suele usarse cubre las 17 principales ciudades del país, incluyendo, por supuesto, a Lima Metropolitana.¹ Por lo tanto, lo que suele aparecer como la aprobación que se registra para el “interior” del país corresponde en realidad a un ámbito netamente urbano, el de las principales ciudades del país menos Lima Metropolitana. Esta precisión es relevante porque mucha de la evidencia que se ha recogido en los últimos años apunta a la existencia de diferencias importantes entre la dinámica política de las zonas que participan del mayor crecimiento económico de las últimas décadas (Lima y otras de las principales ciudades del país) y la que se observa en las zonas que se benefician menos o mucho menos de

1 Por ejemplo, en el mes de junio de 2012, los datos que se reportan como parte de una encuesta nacional urbana de Ipsos Apoyo se obtienen a partir de una muestra de algo más de 1200 casos en las ciudades de Lima, Trujillo, Chiclayo, Piura, Chimbote, Cajamarca, Huaraz, Huaral, Huánuco, Huancayo, Arequipa, Ica, Ayacucho, Cusco, Juliaca, Iquitos y Pucallpa (Ipsos Apoyo 2012a). Es importante mencionar, sin embargo, que este tipo de muestras llega a ser representativa de no menos del 75% de la población electoral urbana del Perú.

* Politólogo, investigador del IEP.

este periodo de auge económico (ciudades pequeñas y áreas rurales).² Dada esta situación, es altamente probable que la aprobación y desaprobación que registran sistemáticamente la gran mayoría de encuestas de opinión pública en nuestro país estén subestimando o sobreestimando de manera significativa lo que sucede a un nivel auténticamente nacional.

La literatura existente sobre lo que determina la aprobación (o desaprobación) a la gestión de los presidentes en el Perú ponía en tela de juicio la visión tradicional acerca del efecto que las condiciones económicas tienen sobre los niveles de aprobación del presidente en ejercicio.

En segundo lugar, es importante decir algo sobre qué es lo que se estaría midiendo cuando se le pregunta a un conjunto de personas si aprueban o desaprueban la gestión del presidente de turno. Para comenzar, a diferencia de lo que puede ocurrir en otros casos cuando se llevan a cabo estudios de opinión pública, el uso de preguntas cortas, sencillas y altamente estandarizadas posee varias ventajas. En este sentido, es muy probable que muchas personas no tengan una opinión formada sobre “quién considera que es el principal responsable de la violencia en los enfrentamientos de Espinar”³ (Ipsos Apoyo 2012a). Sin embargo, es mucho más razonable esperar que estas mismas

personas tengan alguna idea o evaluación sobre la manera como el presidente de turno viene conduciendo su gobierno. Por último, a pesar de la alta variabilidad de este tipo de evaluaciones mensuales en nuestro país y del estado actual del conocimiento sobre las razones por las cuales las personas llegan a tener una imagen positiva o negativa de la gestión de su presidente, nos parece que es razonable sostener que la aprobación mensual a la gestión del presidente representa una evidencia importante de la relación que existe en un momento determinado entre quien gobierna y quienes son gobernados. De igual modo, el hecho de contar con series de tiempo y no con mediciones aisladas ofrece una oportunidad importante para dar cuenta de algunos cambios importantes en el clima político del país. Antes de pasar a presentar y analizar los niveles de aprobación de los tres últimos presidentes elegidos durante su primer año en el cargo, la siguiente sección ofrece una breve presentación de la discusión académica sobre los factores determinantes de estas evaluaciones para el caso peruano.

¿QUÉ CONOCEMOS SOBRE LOS DETERMINANTES DE LA APROBACIÓN PRESIDENCIAL EN EL PERÚ?

Hasta hace relativamente muy poco, la mayoría de la literatura existente sobre lo que determina la aprobación (o desaprobación) a la gestión de los presidentes en el Perú ponía en tela de juicio la visión tradicional acerca del efecto que las condiciones económicas tienen sobre los niveles de aprobación del presidente en ejercicio. Según esta perspectiva tradicional y ampliamente difundida, cuando las condiciones económicas se deterioran en un país, lo mismo ocurre con el apoyo a la gestión del presidente de turno. Siguiendo con esta apreciación, la mejora de las condiciones económicas debería traducirse en una mejora en las evaluaciones ciudadanas en relación con la gestión del presidente de turno.

2 Sobre esta discusión, se puede ver el trabajo próximo a ser publicado por el IEP de Roxana Barrantes, Ricardo Cuenca y Jorge Morel.

3 Esta pregunta fue incluida en la encuesta de opinión pública de Ipsos Apoyo en el mes de junio de 2012 (Ipsos Apoyo 2012a).

En esta línea, por ejemplo, Stokes (1996, 2001) sostenía que durante periodos de aguda crisis económica, como los que caracterizaron la situación del Perú durante los años ochenta y parte de los noventa, los presidentes podían ser exonerados de su responsabilidad siempre y cuando fueran percibidos como líderes políticos que tomaban las medidas necesarias —aun cuando estas fueran particularmente duras y radicales— para enfrentar y salir de la crisis. Se llegó incluso a una situación en la cual el empeoramiento de ciertas condiciones económicas clave, como la inflación y el desempleo, aparecía positivamente correlacionado con la aprobación del presidente que estaba llevando a cabo el programa y las reformas orientadas a resolver la crisis económica.

De manera algo similar, teniendo también como referente la situación económica y política del Perú durante los dos gobiernos de Alberto Fujimori, Weyland (2000) argumentaba que cuando finalmente se logra poner fin a un proceso hiperinflacionario o se consigue derrotar a los grupos subversivos, la valoración positiva que los ciudadanos puedan tener en relación con la gestión presidencial que se asocia con estos cambios positivos dura relativamente poco. Esto se explica porque si bien la popularidad de un presidente es el resultado de las evaluaciones que los ciudadanos hacen de sus logros, estas están fuertemente influenciadas por el carácter sobresaliente o notable de algunos temas puntuales. Dicho de otro modo, es sobre todo la naturaleza de sobresaliente o notable de algunos temas o problemas la que determina las evaluaciones y las preferencias políticas de los ciudadanos. Aún más, un tema o problema suele perder su carácter de sobresaliente o notable cuando es finalmente resuelto. Todavía más, este mecanismo —considerado por el autor como una paradoja del éxito— operaría incluso con mucha más fuerza en el contexto de países en vías de desarrollo, y en momentos en los que algunos problemas parecen empujar al país hacia una situación catastrófica.

Algunos autores, tratando de entender esta supuesta excepcionalidad del caso peruano en relación con los elementos determinantes de la aprobación presidencial, han llamado la atención sobre el efecto que pueden tener situaciones nacionales particularmente críticas sobre los postulados asociados con el modelo económico tradicional o dominante. En esta dirección, Arce y Carrión (2010) han planteado que esta visión alternativa al impacto de las variables económicas sobre la evaluación del desempeño presidencial es en gran medida el resultado de una literatura que tuvo como principal objetivo estudiar la situación política del Perú durante los dos gobiernos de Alberto Fujimori (1990-2000), la cual, por lo tanto, se dedicó a analizar una coyuntura sumamente crítica y excepcional en la historia peruana contemporánea. Es más, para avanzar en su argumentación, estos autores ofrecen un análisis de la aprobación presidencial en el Perú durante 24 años (1985-2008). Este análisis, que cubre la gestión de cuatro presidentes, revela que en el largo plazo los peruanos sí se comportan según las expectativas del modelo económico tradicional o dominante. Es decir, fuera de una coyuntura particularmente crítica o excepcional, el aumento de la inflación impacta negativamente sobre la aprobación presidencial, y el aumento de los salarios, por el contrario, lo hace de manera positiva. Por último, es necesario tener en cuenta que, según los datos y el análisis presentados por Arce y Carrión (2010), la importancia de los factores económicos como determinantes de la aprobación a la gestión presidencial en el Perú corre en paralelo al impacto también significativo que sobre ella tienen factores no económicos. Para el periodo analizado, algunos de estos factores no económicos o “políticos” fueron el número de ataques terroristas en un determinado mes, la captura de Abimael Guzmán, el autogolpe de 1992 y el periodo de luna de miel del que gozan los gobiernos durante sus primeros meses.

Las contribuciones tanto de esta discusión como de sus principales hallazgos son múltiples. Para comenzar, a pesar de la considerable variabilidad que muestran los niveles de aprobación a la gestión presidencial en el Perú, es perfectamente posible identificar algunos factores que operan como sus principales determinantes. Dentro de este conjunto de factores, es claro que las condiciones económicas —personales, familiares o nacionales— no son lo único ni lo que más les interesa a los ciudadanos al momento de evaluar la labor de los presidentes de turno. Asimismo, es fundamental entender la dinámica que las principales preocupaciones o demandas de los ciudadanos tienen en relación con su grado de relevancia o su naturaleza sobresaliente. Del mismo modo, es particularmente interesante cómo la coyuntura política puede influenciar sobre las evaluaciones que los ciudadanos hacen de las acciones y decisiones de los presidentes. En esta dirección, resultados o condiciones muy parecidas pueden ser vistas de manera muy diferente dependiendo de lo que los ciudadanos tengan en mente sobre el rango de opciones con las que cuenta un presidente o acerca de la inevitabilidad de seguir un determinado curso de acción.

Sin duda, existen todavía muchos vacíos en torno a la manera como la aprobación a la labor de los presidentes en el Perú opera en condiciones más normales o menos excepcionales (por ejemplo, en el periodo que va del año 2001 en adelante). Queda pendiente también una mayor discusión del impacto que estas evaluaciones pueden tener sobre el comportamiento del Gobierno y de otros actores claves. Por ahora, sin embargo, a partir de lo que hemos llegado a conocer, las evaluaciones públicas de la gestión de los presidentes aparecen no solo como menos enigmáticas, sino también como particularmente sofisticadas.

EL PRIMER AÑO DE GOBIERNO DE OLLANTA HUMALA (EN PERSPECTIVA COMPARADA): BALANCE Y PERSPECTIVAS

Cuáles son las principales semejanzas y diferencias en los niveles de aprobación a su gestión que muestran Alejandro Toledo, Alan García (durante su segundo mandato) y Ollanta Humala durante su primer año de gobierno. Para comenzar, y pese a haber obtenido un 27,8% de todos los votos y un 31,7% de todos los votos emitidos, Ollanta Humala es quien registra el menor nivel de aprobación en Lima Metropolitana al comienzo de su mandato (menos de 50% en comparación con el casi 60% y 70%, respectivamente, de Alejandro Toledo y Alan García). Sin embargo, a diferencia de lo que le sucedió a Alejandro Toledo —quien desde el segundo mes de gobierno muestra una caída constante de su aprobación en Lima Metropolitana—, Ollanta Humala termina mostrando una tendencia en sus niveles de aprobación que se asemeja mucho a la que se observa en el caso de Alan García; es decir, un claro patrón de altas y bajas, con tendencia a la baja al final del primer año de gobierno. En este sentido, si se toman en cuenta la aprobación en Lima Metropolitana durante el mes número 11 del primer año de gobierno, se tiene que Ollanta Humala termina muy por encima de Alejandro Toledo (47% versus 21%) y algo por debajo de la aprobación obtenida por Alan García (55%). A la fecha, a puertas de cumplirse su primer año en el Gobierno, Ollanta Humala aparece todavía como un presidente que posee un importante respaldo a su gestión.

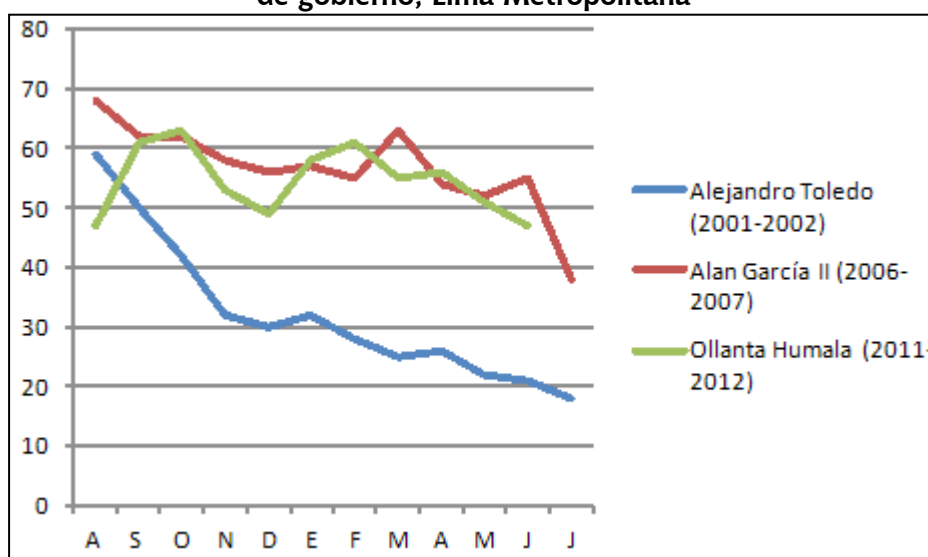
Con relación a datos que vayan más allá de Lima Metropolitana, se cuenta con información parcial para el caso de Alan García y completa para el de Ollanta Humala. A base de estos datos,⁵ se puede afirmar que los niveles de aprobación de Alan García en Lima Metropolitana fueron sistemáticamente,

5 A partir de una muestra en las principales ciudades del país, los datos de Ipsos Apoyo nos permiten distinguir entre una aprobación nacional urbana, la aprobación en Lima Metropolitana y una aprobación que denominados resto urbano.

y en algunos casos considerablemente, mayores a los registrados como totales nacionales urbanos. Por el contrario, en el caso de Ollanta Humala, llama mucho la atención el hecho de que su aprobación a escala nacional, en Lima Metropolitana

y en el resto urbano sean bastante parejos, sobre todo a partir de su tercer mes en el Gobierno. De nuevo, a la fecha, y por lo menos en las ciudades más grandes de la costa, sierra y Amazonía, el desencanto de sus poblaciones con la labor del presidente no se ha hecho evidente.

Cuadro 1. Aprobación de la gestión presidencial durante el primer año de gobierno, Lima Metropolitana



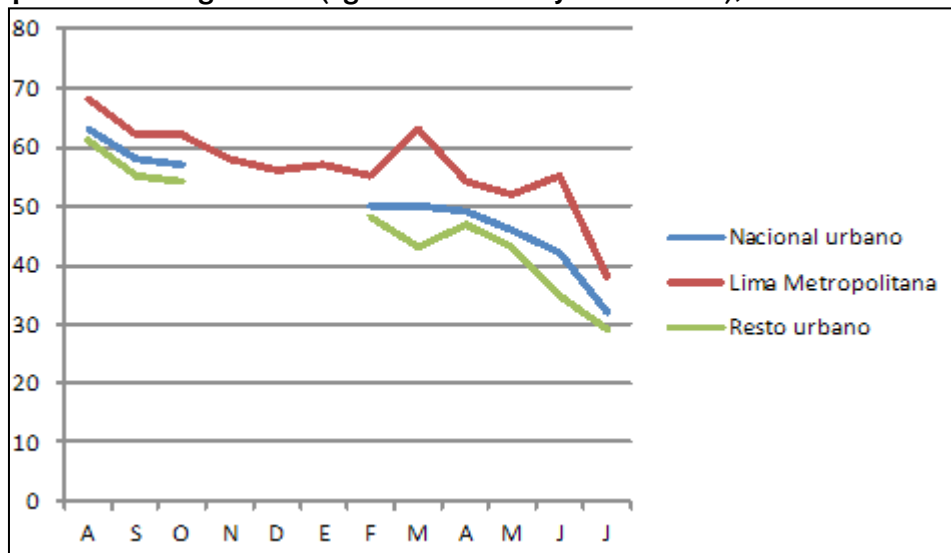
Fuente: Ipsos-Apoyo.

Cuadro 1. Aprobación de la gestión presidencial durante el primer año de gobierno, Lima Metropolitana (%)

	A. Toledo	A. García	O. Humala
Mes 1 (agosto)	59	68	47
Mes 2 (septiembre)	50	62	61
Mes 3 (octubre)	42	62	63
Mes 4 (noviembre)	32	58	53
Mes 5 (diciembre)	30	56	49
Mes 6 (enero)	32	57	58
Mes 7 (febrero)	28	55	61
Mes 8 (marzo)	25	63	55
Mes 9 (abril)	26	54	56
Mes 10 (mayo)	22	52	51
Mes 11 (junio)	21	55	47
Mes 12 (julio)	18	38	

Fuente: Ipsos-Apoyo.

Cuadro 2. Aprobación de la gestión del presidente Alan García durante su primer año de gobierno (agosto de 2006 a julio de 2007), nacional urbano



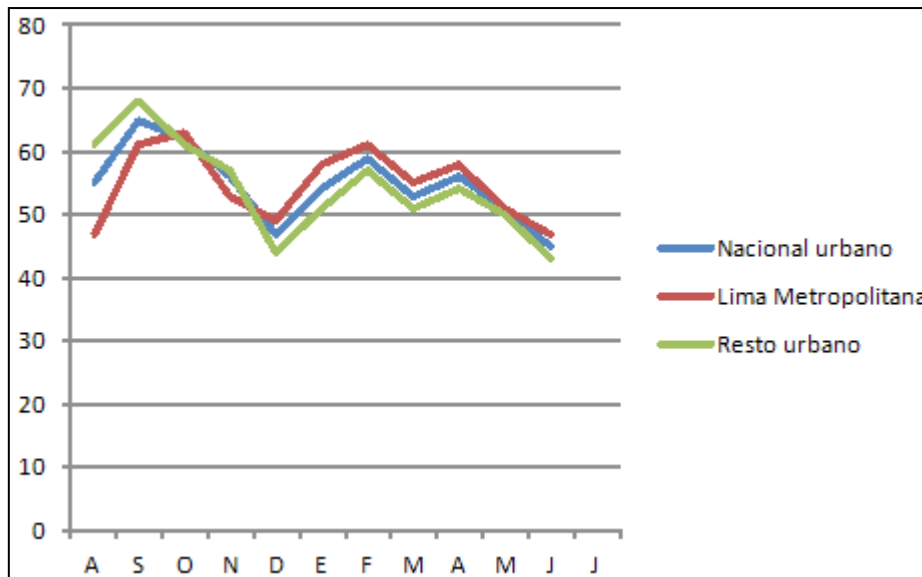
Fuente: Ipsos-Apoyo.

Cuadro 2. Aprobación de la gestión del presidente Alan García durante su primer año de gobierno (agosto de 2006 a julio de 2007), nacional urbano (%)

	Nacional urbano	Lima Metropolitana	Resto urbano
Mes 1 (agosto)	63	68	61
Mes 2 (septiembre)	58	62	55
Mes 3 (octubre)	57	62	54
Mes 4 (noviembre)		58	
Mes 5 (diciembre)	52	56	50
Mes 6 (enero)		57	
Mes 7 (febrero)	50	55	48
Mes 8 (marzo)	50	63	43
Mes 9 (abril)	49	54	47
Mes 10 (mayo)	46	52	43
Mes 11 (junio)	42	55	35
Mes 12 (julio)	32	38	29

Fuente: Ipsos-Apoyo.

Gráfico 3. Aprobación de la gestión del presidente Ollanta Humala durante su primer año de gobierno (agosto de 2011 a junio de 2012), nacional urbano



Fuente: Ipsos-Apoyo.

Cuadro 3. Aprobación de la gestión del presidente Ollanta Humala durante su primer año de gobierno (agosto de 2011 a junio de 2012), nacional urbano (%)

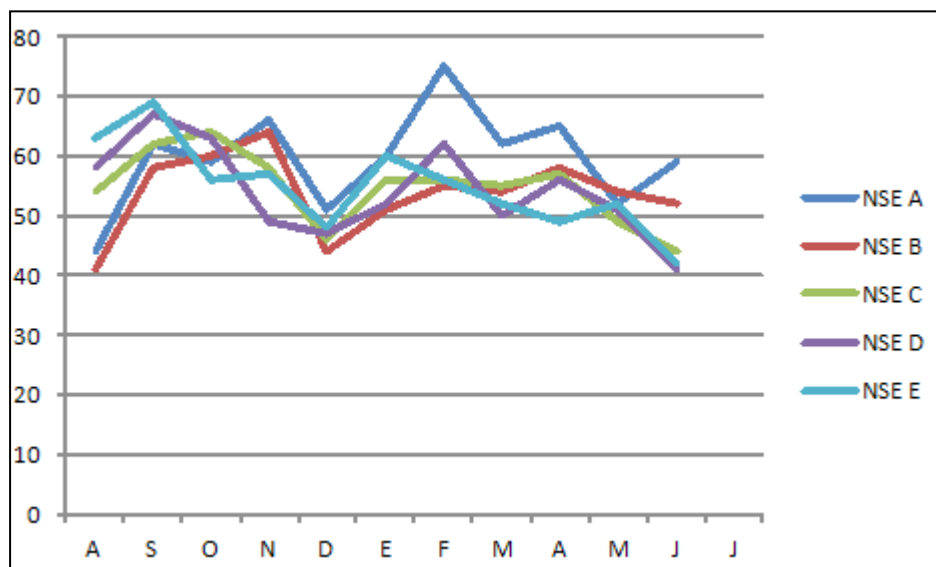
	Nacional urbano	Lima Metropolitana	Resto urbano
Mes 1 (agosto)	55	47	61
Mes 2 (septiembre)	65	61	68
Mes 3 (octubre)	62	63	61
Mes 4 (noviembre)	56	53	57
Mes 5 (diciembre)	47	49	44
Mes 6 (enero)	54	58	51
Mes 7 (febrero)	59	61	57
Mes 8 (marzo)	53	55	51
Mes 9 (abril)	56	58	54
Mes 10 (mayo)	51	51	50
Mes 11 (junio)	45	57	43

Fuente: Ipsos-Apoyo.

Lamentablemente, solo para el caso de Ollanta Humala se cuenta con toda la serie de datos sobre la aprobación a su gestión desagregados por niveles socioeconómicos, cuyo análisis muestra una situación bastante peculiar, sobre todo si se compara el inicio y el fin de este primer año de gobierno. Durante su primer mes de gobierno, los indicadores más altos de aprobación a su gestión como presidente de la República se observan en los niveles socioeconómicos C y D (58% y 63%

respectivamente). Esta situación cambia por completo cuando se considera el mes número 11. Así, no solo los niveles más altos de aprobación se dan en los estratos socioeconómicos A y B (59% y 52% respectivamente), sino que además es en los estratos D y E donde esta aprobación es menor (41% y 42,5% respectivamente). Puesto de otra manera, se observa que, durante su primer año de gobierno, Ollanta Humala ha perdido aprobación sobre todo en los niveles socioeconómicos más desfavorecidos y la ha ganado en los más altos.

Gráfico 4. Aprobación de la gestión del presidente Ollanta Humala durante su primer año de gobierno según nivel socioeconómico (agosto de 2011 a junio de 2012), nacional urbano



Fuente: Ipsos-Apoyo.

Cuadro 4. Aprobación de la gestión del presidente Ollanta Humala durante su primer año de gobierno según nivel socioeconómico (agosto de 2011 a junio de 2012), nacional urbano

	NSE A	NSE B	NSE C	NSE D	NSE E
Mes 1 (agosto)	44	41	54	58	63
Mes 2 (septiembre)	62	58	62	67	69
Mes 3 (octubre)	59	60	64	63	56
Mes 4 (noviembre)	66	64	58	49	57
Mes 5 (diciembre)	51	44	46	47	48
Mes 6 (enero)	60	51	56	52	60
Mes 7 (febrero)	75	55	56	62	56
Mes 8 (marzo)	62	54	55	50	52
Mes 9 (abril)	65	58	57	56	49
Mes 10 (mayo)	52	54	49	51	52
Mes 11 (junio)	59	52	44	41	42

Fuente: Ipsos-Apoyo.

A partir de todos estos resultados, nos parece razonable proponer algunas ideas sobre lo que viene siendo el primer año de gobierno de Ollanta Humala. En primer lugar, y tal como ya ha sido previamente mencionado, las claras similitudes en los niveles y tendencias de aprobación entre algunos de nuestros presidentes más recientes nos permiten afirmar que en nuestro país existen dinámicas políticas que trascienden a los gobiernos individuales (Barrenechea 2012). Con la desventaja de no contar todavía con la aprobación a la gestión del presidente de turno en julio de 2012, las similitudes entre el actual Humala y García permiten afirmar también que en general en el Perú hay una importante tendencia a la baja desde el primer año de gobierno, de la que no estaría exento nuestro actual presidente. En este sentido, todo parece indicar que a Humala le podría suceder lo mismo que a sus antecesores: conforme pasen los meses, van a ser más las personas que tengan una evaluación desaprobatória que aprobatoria de su labor como

presidente. Dónde quedará ubicado su punto de estabilización es algo que solo se hará evidente mucho más adelante durante su mandato.

Ahora bien, tal vez la pregunta más interesante sea cuáles están siendo las causas de este aumento en la desaprobación de quien se encuentra actualmente a la cabeza de nuestro gobierno. En este sentido, resulta sumamente tentador echar mano a las explicaciones que en su momento se elaboraron para explicar la suerte que tuvo la aprobación de García durante su segundo mandato,⁶ más aún cuando se

6 Tratando de explicar la decreciente aprobación a García durante su segundo gobierno, Barrenechea (2008) propone como hipótesis que esto tiene que ver con la radicalización de un discurso legitimador del modelo económico, asumido y mantenido desde los años noventa; discurso que, entre otras cosas, enfatizaría que solo en la medida que la economía siga creciendo será posible acumular la suficiente riqueza para finalmente acabar con la pobreza y la desigualdad. Específicamente, Barrenechea plantea que este discurso terminó siendo altamente excluyente y polarizador, y representó un grave error de estrategia en relación con la posibilidad de que este gobierno pudiera conectarse con la población más pobre del país.

ha vuelto frecuente afirmar que tanto García como Humala ganaron con discursos que ponían el énfasis en la necesidad de un conjunto de cambios y transformaciones; pero, no obstante ello, terminaron girando a la derecha una vez en el Gobierno. A favor de esta interpretación jugaría el hecho de que, durante los últimos meses, ha sido en los sectores A y B donde se registra un claro aumento en la aprobación a su gestión. Y ha sido en los sectores menos favorecidos (C, D y E) donde esta experimenta un significativo descenso.

Sin embargo, cabe notar también que a la fecha la información de la que se dispone sobre las principales razones detrás de sus niveles de aprobación y desaprobación cuenta una historia que es algo diferente.⁷ En este sentido, quienes vienen aprobando la gestión de Ollanta Humala mencionan sobre todo el hecho de estar trabajando en los programas sociales para los más pobres. Por el contrario, quienes vienen desaprobando su gestión hacen alusión sobre todo a los problemas de delincuencia o de inseguridad ciudadana y a la corrupción en el actual gobierno.

Toda esta combinación de resultados hace pensar que, en relación con la todavía no tan significativa disminución en la aprobación a la gestión de Ollanta Humala durante su primer año de gobierno, están operando al mismo tiempo los problemas que actualmente son percibidos como particularmente sensibles, críticos o sobresalientes (delincuencia e inseguridad y corrupción), y cierta frustración, sobre todo entre los más pobres, con respecto a la orientación política que el Gobierno ha hecho suya en los últimos meses. Pensando en

las posibilidades con las que este cuenta para hacer frente a tal situación, debe tenerse en cuenta el papel que puede jugar lo que se haga en el ámbito de los programas sociales. En este sentido, podría ser a través de ellos que el gobierno actual construya y mantenga una relación cercana con las poblaciones más pobres y necesitadas de nuestro país.

Dada la naturaleza presidencialista de nuestro régimen político y el hecho de que la aprobación presidencial —para bien y para mal— funciona como una especie de locomotora en relación con la aprobación ciudadana a otros cargos y a otras instituciones, es necesario preguntarse qué podría pasar en los próximos años si el Gobierno no tiene mayor capacidad para detener la tendencia natural a una disminución de los niveles de aprobación presidencial. A diferencia del segundo gobierno de Alan García, Ollanta Humala carece de un partido político y de una bancada mínimamente sólida en el Congreso; incluso parece carecer de un núcleo duro y estable de asesores y aliados políticos, en cuyo caso la aprobación a su gestión presidencial podría terminar siendo la mayor parte del capital político que sin duda va a requerir para los años por venir.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arce, Moisés y Julio Carrión (2010). "Presidential Support in a Context of Crisis and Recovery in Peru, 1985-2008". En *Journal of Politics in Latin America*, vol. 2, n.º 1: 31-51.

Barrenechea, Rodrigo (2008). "Interpretando el descenso de la aprobación presidencial". En *Revista Argumentos*, vol. 2, n.º 1. Disponible en: <http://web.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_cont=1066 ISSN 2076-7722>.

Barrenechea, Rodrigo (2012). "Tocar el cajón sin manos". En *Revista Ideele*, n.º 214. Disponible en: <<http://www.revistaidedele.com/content/tocar-el-caj%C3%B3n-sin-manos>>.

7 Nos referimos a las preguntas asistidas —es decir, haciendo uso de una tarjeta con respuestas preestablecidas— que usa Ipsos Apoyo (Ipsos Apoyo 2012b) para conseguir información sobre las principales razones por las cuales se aprueba o desaprueba la gestión del presidente.

Ipsos Apoyo (2012a). *Informe de Opinión Data. Perú, junio de 2012*. Lima: Ipsos Apoyo Opinión y Mercado.

Ipsos Apoyo (2012b). *Opinión Data. Resumen de encuestas a la opinión pública. Varios meses*. Lima: Ipsos Apoyo Opinión y Mercado.

Stokes, Susan (1996). "Economic Reform and Public Opinion in Peru". En *Comparative Political Studies* vol. 29, n.º 5: 544-565.

Stokes, Susan (2001). "Introduction: Public Opinion of Market Reforms: A Framework". En Susan Stokes (ed.), *Public Support for Market Reforms in New Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Weyland, Kurt (2000). "A Paradox of Success? Determinants of Political Support for President Fujimori". En *International Studies Quarterly*, vol. 44, n.º 3: 481-502.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Aragón, Jorge "El primer año de gobierno de Ollanta Humala desde la aprobación pública a su gestión". En *Revista Argumentos*, año 6, n.º 3. Julio 2012. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/desde_la_aprobación_pública.html
ISSN 2076-7722

HORROR AL VACÍO: UN AÑO DE RELACIONES ENTRE EJECUTIVO Y CONGRESO



Jorge Valladares*

“To you I’m atheist; to God, I’m the loyal opposition”.
Sandy Bates (Woody Allen), en *Stardust Memories* (1980)

La inauguración del presidente Humala —su juramento, los gritos— pareció anunciar que entre Gobierno y Legislativo las cosas transcurrirían mayormente ásperas. No ha sido así. No al menos en lo que concierne al control político y la cooperación en la legislación, dos de las áreas que implican interacción. Lo que ha habido es control benévolo de los partidos en el Congreso sobre el Gobierno y cesión de la iniciativa y protagonismo en la tarea legislativa de los primeros a favor del segundo. El notorio costo de tanta cortesía ha sido la limitación de la deliberación política.

El corsé puesto a la deliberación ahoga a la representación, y puede resultar muy oneroso para el conjunto del sistema. Queda por ver en los siguientes años si los partidos, particularmente los de oposición, pueden permitirse el lujo de no utilizar los mecanismos ins-titucionales a su disposición para

recuperar la iniciativa o influir en la gestión de la agenda del país. Lo que hace esto improbable es la inesperada circunstancia de la propia moderación del Gobierno en sus posiciones de izquierda. El vacío dejado por ese movimiento invita a que la oposición se trague un sapo y ponga un pie en la izquierda, si lo que quiere es representar y llegar con opciones a 2016. De lo contrario, todo parece indicar que ese vacío se irá llenando desde fuera, en las calles, que seguirán haciéndose todo lo relevantes que la oposición en el Congreso deje de ser.

El artículo se ocupa primero de esbozar la ruta de cierto aprendizaje institucional en el control político, y luego describe los principales factores que hacen posible tanto el predominio del Ejecutivo como la marginación de los partidos en la producción de políticas en el Congreso. Concluyo especulando sobre los efectos del control moderado y la deliberación limitada en el futuro.

* Polítólogo, estudiante de doctorado en la Universidad de Essex, Reino Unido

DEL AJUSTE DE CUENTAS A LA RENDICIÓN DE CUENTAS

América Latina ha servido tanto para validar como contradecir los “peligros del presidencialismo” que Juan Linz terminó de formular con bastante pesimismo en 1990. Además de un debate fértil para el diseño institucional,¹ sus tesis produjeron una legión de convencidos de la superioridad del sistema parlamentario y de la necesidad de su adopción. En el Perú, el último siglo y poco más también muestra ejemplos mixtos. Los incentivos para la aparición de *outsiders*, el obstruccionismo y la resolución dramática de crisis confirman ciertos peligros que podrían ser atribuidos a los rasgos presidenciales. Otros, sin embargo, los han contradicho, como la formación de coaliciones, la cooperación en la legislación y algunos signos de flexibilidad para resolver crisis. Esta evolución de la relación entre Ejecutivo y Legislativo en el Perú permite identificar indicios —aunque no señales definitivas— de aprendizaje institucional cuyos mecanismos han sido el reformismo y la moderación de partidos y políticos.

Visto este primer año de relación entre Ejecutivo y Legislativo en el Perú a través de los filtros de su propia trayectoria histórica y el de su vecindario, podría invitar a ver el vaso de la relación medio lleno. Se ha registrado el tránsito de un Congreso (cuando no estaba cerrado) casi siempre desafiantes respecto al Ejecutivo durante tres cuartas partes del siglo XX a uno básicamente cooperador, que ejerce un control benévolo en lo que va del siglo XXI. Sin embargo, las experiencias de Zelaya en Honduras y Lugo en Paraguay recuerdan que no

¹ Hoy se cuenta con una disciplina sólida que ha permitido una mejor comprensión de la enorme complejidad de las múltiples condiciones y consecuencias de los sistemas parlamentarios, los presidenciales, sus combinaciones y las relaciones que producen entre Ejecutivo y Legislativo. Particularmente relevantes son Shugart y Carey (1993), O'Donnell (1994), Mainwaring y Shugart (1997), Przeworski et ál. (1997) y Cheihub (2007).

existe garantía de que a la vuelta de la esquina de la moderación no haya un *cul-de-sac*. Un Congreso benévolo puede ser oxímoron, tanto como una fiera dócil es fiera a fin de cuentas.

Queda por ver en los siguientes años si los partidos, particularmente los de oposición, pueden permitirse el lujo de no utilizar los mecanismos institucionales a su disposición para recuperar la iniciativa o influir en la gestión de la agenda del país.

La docilidad con el Ejecutivo es mayor a inicios de su mandato, no es ningún secreto, y es una condición que no se puede ignorar. La legitimidad del presidente, que en el caso de Humala se vio reforzada por la polarización de la segunda vuelta y su moderación como presidente electo, reduce los incentivos para desafiar al Ejecutivo o contradecirlo en un primer momento. Esta luna de miel es generalmente presentada como una cortesía al nuevo gobierno, pero en el caso peruano quizás también haya servido como terapia para superar complejos que la democracia adquirió en su infancia y adolescencia —frecuentemente a golpes.

Lo más común hasta 1968 había sido lo contrario a la docilidad. Si acaso hubo algo que definiese la práctica representativa en el siglo XX, ciertamente forjada en tiempos de menores rigores democráticos, fue una construida sobre la base del Gobierno dividido y la marcada autonomía del Legislativo frente al Ejecutivo, que en los hechos y salvo contadas excepciones se ejerció para obstruir al Ejecutivo.

Aunque la República Aristocrática representó un oasis de civilidad (y de democracia para los estándares de la época), los presidentes López de Romaña, Pardo y Billinghurst tuvieron que lidiar con congresos hostiles durante los primeros años del siglo XX. Entonces fue la oposición entre civilistas, demócratas y constitucionalistas —y las facciones que los escindían— las que representaron la división de poderes como obstruccionismo. La única interrupción militar del periodo (la de Benavides en contra de Billinghurst) se perpetró precisamente para proteger al Congreso de un cierre. Entonces regía la Constitución de 1860, que disponía la renovación periódica del Congreso, por lo que el mandato de este no coincidía con el del presidente.

Ya en la adolescencia, que puede contarse desde la década de 1940, con la irrupción de los grandes partidos (aunque generalmente proscritos, se sabe), la introducción de elecciones simultáneas y la progresiva extensión del sufragio, los presidentes solo se protegían de congresos hostiles mediante el sometimiento (como Odría o el primer Prado) y, al fin, la negociación (la llamada “convivencia” del segundo Prado). Sin embargo, Bustamante y Belaunde corrieron otra suerte. El primero sufrió una huelga parlamentaria, que prácticamente paralizó su gobierno, y el segundo, el acoso por censuras de ministros y gabinetes. En ambos momentos el país encaraba grandes expectativas reformadoras, frustradas primero por el obstruccionismo y luego por los militares.

Una forma de entender la historia más reciente en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo es a la luz de dicho legado histórico. La vuelta a la democracia en 1980 coincidió con la primera muestra de un tremendo aprendizaje institucional, basado en la construcción de coaliciones que protegieron al Ejecutivo de un potencial acoso parlamentario. Este proceso, sin embargo, fue truncado por Fujimori, un

presidente en minoría que solo toleró 20 meses de negociación y resistencia en el Congreso. La hostilidad, no obstante, fue al menos mutua, y quizás en sentido contrario en este caso: a pesar de que contó con el respaldo de coaliciones que le permitieron gozar de facilidades para emprender las primeras reformas estructurales, se embarcó en una escalada retórica contra los partidos y el parlamento. Salvo una censura ministerial y cierto control a los actos legislativos del presidente, los hechos entonces no calzaron completamente en el molde obstruccionista que él denunciaba, al menos no con el troquel que el país conocía. Por esta razón es que el sentido común es que aquello fue una coartada para emprender un proyecto autoritario.

Si acaso hubo algo que definiese la práctica representativa en el siglo XX, ciertamente forjada en tiempos de menores rigores democráticos, fue una construida sobre la base del Gobierno dividido y la marcada autonomía del Legislativo frente al Ejecutivo

Hasta ahí la historia. Desde el breve gobierno del presidente Paniagua, las señales de aquel aprendizaje institucional basado en la construcción de coaliciones más o menos explícitas han moderado la confrontación y abierto paso a una intensa cooperación.

Dicha cooperación revela la asimilación de legados históricos. Y aunque el lector escéptico se preguntará dónde está el mérito en aprender tras cien años de tropiezos, más interesante es preguntarse cuál es el resultado de tal “lección cooperativa”. Y aquí debe advertirse que el problema de

la moderación es la forma en que se ejerce, que amenaza la relevancia del Congreso y confirma que los rasgos *delegativos* de nuestra democracia persisten veinte años después de que O'Donnell los caracterizara, refiriéndose no solo a la marginalización del Congreso en la producción de las políticas, sino también a otro rasgo, que aunque no sea materia de este artículo conviene recordar: lo que el presidente “hace en el gobierno no necesita guardar algún parecido con lo que dijo o prometió durante la campaña electoral”, pues existiría el acuerdo generalizado de que “él ha sido autorizado a gobernar como crea conveniente” (1994: 61).

Si bien a primera vista las instituciones formales parecen haber dado equilibrio al sistema de pesos y contrapesos por la vía de evitar el obstruccionismo, el Congreso no ha reencontrado en otras áreas o tareas el protagonismo de otros tiempos, como paso a describir.

LOS RIESGOS DE LA MODERACIÓN. LOS PESOS Y CONTRAPESOS EN EL SIGLO XXI

Hay indicios de un ejercicio muy activo del control del Legislativo sobre el Ejecutivo desde la recuperación de la democracia. El control, que al menos en principio busca disciplinar conductas e influir en el contenido de las políticas, es visible solo a través de los mecanismos formales (prácticamente todos los elementos parlamentarios del sistema). También se ejerce a puerta cerrada, a nivel individual o a colectivo, quizás con más eficacia. Aquí, sin embargo, puedo únicamente referirme a los primeros.

Y lo primero que hay que reportar es que los ministros son asiduos de la Plaza Bolívar. Si miramos las asistencias para informar o responder preguntas de ministros en el primer año de los tres últimos gobiernos, hay una diferencia substantiva con

cualquier año del fujimorismo (ver Tabla 1). Este mecanismo, de perfil bajo, muchas veces obligatorio y una formalidad, pero convertido en rutinario, puede ser en alguna ocasión la salida negociada a una interpelación.

Esta, la interpelación, es desde luego la excepción. Está más asociada a la censura (generalmente, aunque no necesariamente, la precede), y, por lo tanto, es un arma de mayor calibre para disciplinar a quien la sufre. En el primer año del presidente Toledo, tres ministros pasaron por el trance de la interpelación (Rospigliosi, Olivera y Waisman), pero no la censura (Rospigliosi fue censurado luego). A García le fue bastante mejor, y solo la ministra Mazzetti transitó por una durante el primer año, aunque decidiese renunciar brevemente después.

Tabla 1. Visitas ministeriales para informar al Congreso, por gobierno

Ejecutivo (media anual)	Visitas
Fujimori (1995-2000)	2
Toledo (2001-2002)	7
García (2006-2007)	17
Humala (2011-2012)	13

Fuente: Landa (2003) y Unidad de Estadística de la Dirección General Parlamentaria (2007 y 2012).

El récord de este gobierno es mixto: dos interpelaciones prosperaron (contra García Naranjo y Lozada), otras cinco fueron neutralizadas por la coalición oficialista (entre ellas las de Roncagliolo y Trivelli) y dos ministros no tuvieron más remedio que renunciar para evitar la censura (Lozada y Otárola).

Las interpelaciones y las censuras (o la inminencia de estas, como con Lozada y Otárola) conllevan un mensaje más fuerte. Para que ocurran, la coalición

construida por el Gobierno ha de fracturarse y perder una votación. ¿Qué puede poner suficiente presión sobre la coalición que apoya al Gobierno? Un vistazo a las motivaciones de estos casos parece indicar que el Congreso ejerce su control más agresivo como último remedio cuando quiere castigar lo que es percibido como negligencia o incompetencia, y solo en segundo lugar para influir sobre las políticas —no saber el precio de los pallares es política a fin de cuentas—. El aprendizaje al que me he referido antes parece consistir en esta moderación, y en reservar la agresividad para situaciones extremas. En las tres lunas de miel a las que me refiero, los escándalos han sido lo más frecuente: fue el caso de Echaiz y las cartas al Vaticano en 2002, la compra de patrulleros en 2006 y la pérdida de vidas humanas más recientemente (y en el caso de Rospigliosi).

Casi siempre, pues la interpelación a Lozada por el caso del servicio militar voluntario fue básicamente incompetencia. Esta fue interesante, pues dio oportunidad a la oposición para desplegar la defensa del fuero del Congreso frente a una torpeza del Ejecutivo. Ocurrió que el Ministerio del Interior había aprobado como decreto supremo lo que apenas antes había propuesto como ley. La lectura del debate es muy interesante, porque los congresistas de oposición reivindican su rol legislativo y de paso aprovechan para poner en evidencia la novatada del ministro. Las votaciones que siguen a la interpelación (que derogan el decreto supremo y de paso rechazan la iniciativa del Ejecutivo) se cuentan entre las pocas que el partido de Gobierno pierde este año, bajo el desamparo de sus aliados.

Los casos de las mociones de interpelación contra Roncagliolo y Trivelli, aunque no hayan prosperado, son más interesantes por dos razones. La primera porque se trató de la objeción de políticas y no de

incompetencia. Fue disenso puro y duro. La coalición de Gobierno (Gana Perú y Alianza Parlamentaria) pudo ejercer su músculo y sortearlas.

La iniciativa de Trivelli por el cierre del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa) es más elocuente porque estaba en juego la decisión de desactivar un símbolo del asistencialismo fujimorista. Y aquí viene la segunda razón, que agranda los méritos de la unidad de la coalición de Gobierno y de su leal oposición: quien la promueve es precisamente el fujimorismo, el grupo con más posibilidades por sus números (parlamentarios y electorales) para construir una oposición más consistente. La moción, es justo decirlo, fue un conjunto sumamente articulado y consistente de preguntas sobre la decisión de cierre, y prometía, de haber llegado al pleno, un debate sobre una cuestión de fondo en la campaña electoral del año anterior. En lugar de una interpelación, la ministra concurrió a informar a una comisión.

EL ACTIVISMO LEGISLATIVO DEL EJECUTIVO Y LA POCA AGENDA DEL CONGRESO

El Ejecutivo ha continuado dominando el terreno legislativo, lo que acentúa en el Perú una característica propia del sistema parlamentario (Shugart y Carey 1992). Sin pretensión alguna de ser exhaustivo, porque la información es limitada y se trata de un periodo en el que generalmente la tarea legislativa se presenta sencilla y consensual, la combinación de otros tres factores parecen asegurar tal predominio: un rol activo en la iniciativa, la construcción de una coalición con Alianza Parlamentaria (Perú Posible y Acción Popular, que le facilita el éxito en la aprobación de sus iniciativas) y muy probablemente también el control de la mesa directiva, que le asegura poder sobre la agenda. El resultado de esto es que el Congreso delibera poco sobre asuntos sustantivos, lo que compromete su relevancia.

Tabla 2: Éxito legislativo del Ejecutivo y el Congreso

	2011-2012 (Humala)			2006-2007 (García)			2001-2002 (Toledo)		
	Leyes	Iniciativas	Éxito	Leyes	Iniciativas	Éxito	Leyes	Iniciativas	Éxito
Ejecutivo	29	133	22% (30%)	67	218	31 (40%)	173	239	72%
Congreso	45	1.120	4%	76	1.160	7%	1.011	3.050 ³	33%
Otros	2	64	3%	5	77	6%	--	--	--

Nota: Entre paréntesis se presenta una tasa de éxito ajustada, que descuenta del cálculo a las resoluciones legislativas presentadas. No es posible calcularla en el caso de las iniciativas surgidas en el interior Congreso.
Fuente: Unidad de Estadística de la Dirección General Parlamentaria (2007 y 2012) y Alcántara et ál. (2005: 110).

Como la Tabla 2 muestra, el Ejecutivo no solo es muy activo en la iniciativa legislativa, sino que es de lejos el que mayor éxito consigue en la aprobación de leyes. Y esto ha ocurrido en su primer año y también en el de los dos gobiernos anteriores. Es una prolongación de lo ocurrido en los años noventa, y esta comparación podría preocupar. Pero habría que poner en contexto al menos lo que se refiere a hoy. Lo primero es que no se ha necesitado de grandes despliegues de fuerza para conseguir reformas legislativas en este primer año de gobierno. Esto se explica por la calidad de la agenda, que produce pocos disensos. Es verdad que algunas iniciativas fueron ambiciosas (por ejemplo, el impuesto a las sobreganancias, la consulta previa), pero, en lo capital, los grandes temas de gobierno han sido discutidos en otros foros, como, por ejemplo, las calles de Espinar, la Plaza de Armas de Cajamarca y las oficinas del Ministerio de Economía (MEF) en la calle Junín, del Cercado de Lima.

Y por eso es igual de importante el segundo elemento de contexto: con contadísimas excepciones, el consenso es la regla. En casi todos los pocos casos en que ha sido necesario mostrar músculo, la coalición de gobierno ha votado lo suficientemente unida para aprobar sus leyes. Las

excepciones han sido algunas disidencias en una delegación de facultades al Ejecutivo en materia tributaria, el uso de la fuerza por la policía e inversiones en energía, por citar algunos temas. Los asuntos más relevantes, los que podrían poner a prueba la unidad de la coalición de gobierno y darle cierto protagonismo a la producción legislativa de políticas, han estado fuera de su campo de acción, ya sea porque ningún grupo ha tomado la iniciativa de abordarlos o porque se les ha apartado en su diseño e instrumentalizado para conseguir su aprobación.

Me explico con ejemplos. Los partidos en el Congreso se han puesto de costado en la gestión de los conflictos sociales. Esta marginación parece corresponder con la idea de que se trata de asuntos de orden interno, de revueltas que deben ser controladas. Por eso, y a pesar de contar con los recursos para hacerlo, no ha puesto a debate una sola de las medidas de emergencia tomadas

³ Desde 2006, los congresistas presentan proyectos con el respaldo de sus bancadas. Esto ha originado una trilla que ha reducido dramáticamente el número de proyectos a 1.475 en 2006-2007 y a 1.327 en 2011-2012. Como lo advierten Alcántara et ál, el primer año de Toledo fue además excepcional, pues había que desmontar un aparato autoritario y al mismo tiempo armar otro democrático. El protagonismo del Ejecutivo, como se ve, fue especialmente sobresaliente.

con relación a los conflictos mineros. Es más, la participación de los partidos en el Congreso ha sido apenas a través de comunicados en los que básicamente declaran su apoyo a la acción del Gobierno, como si se tratase de una guerra con un país extranjero o una fuerza que esté desafiando la existencia del Estado en lugar de objetar una de sus políticas.

La pérdida de iniciativa y la consiguiente limitación de la deliberación es en realidad la otra cara de la moneda de la representación de los partidos. Si ya encaraban retos grandísimos para representar, se han encontrado con uno nuevo e inesperado: hacer oposición desde la izquierda cuando ninguno pertenece a esta. Es como si evitasen parecer ateos.

De otro lado, la fuerza del Ejecutivo también empuja al Congreso y a los partidos hacia los márgenes. Ese fue el rumbo seguido por la reforma provisional. Los protagonistas fueron el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Comisión de Economía, presidida por un opositor (Galarreta, de Alianza para el Gran Cambio) y reconocida como una de las más fuertes en el Congreso. El caso revela la eficiencia con que el Ejecutivo administra sus asuntos. Mientras 17 propuestas sobre el tema hacían cola en el Legislativo, el MEF convocó hacia fines del año pasado a una comisión técnica de expertos para discutir la reforma. Entre ellos se cuentan economistas y asesores de la Superintendencia de Banca y Seguros, del propio Congreso y de otras instituciones con interés en la reforma. Se trataba de un segundo intento tras la fallida reforma en las postrimerías del gobierno aprista, y, para evitar otro fracaso, se adoptaba una estrategia inspirada en la renombrada Comisión Marcel que reformó el frondoso régimen de AFP chileno por consenso. Hasta se invitó a uno de los exmiembros de esta co-misión chilena a venir a

Lima y presentar la experiencia en fondo y forma. El MEF reunió y prestó asistencia al trabajo de la comisión, que fue acordando ciertos asuntos. Entre su última sesión y la preparación del borrador del informe con recomendaciones a cargo del MEF transcurren poco más de dos meses (marzo y mayo), y entre la circulación de este borrador y la presentación del proyecto de ley de reforma ante el Congreso, días (se presentó en junio). Algunos de los técnicos que participaron de la comisión no tuvieron tiempo para siquiera leer el informe.

Hasta aquí la iniciativa del Ejecutivo ha producido una propuesta medianamente legitimada con cierta aura tecnocrática. La influencia se extiende gracias a, o en combinación con, el control sobre la agenda del Congreso y sus comisiones, y en esto el oficialismo se ha mostrado muy efectivo, aunque no siempre elegante. Cuando el Congreso recibió el proyecto de ley, complejo como puede imaginarse, fue trasladado a dos comisiones: la de Defensa del Consumidor y la de Economía. Días después también lo solicitó la Comisión de Trabajo y Seguridad Social. De las tres, la única presidida por un oficialista es la primera (Delgado). Las otras dos son encabezadas por congresistas de oposición: el ya mencionado Galarreta y Gagó, del grupo fujimorista. El primero de ellos había preparado discusiones con expertos e instituciones para estar a la altura de la complejidad y relevancia del tema. Sin embargo, a la Comisión de Defensa del Consumidor le toma cinco días dictaminar favorablemente, tras introducir algunas enmiendas que el MEF le concede sobre asuntos que no tocan el núcleo de la reforma. A la semana, el oficialismo e inusuales aliados se dispensaron del dictamen en Economía. Con el Congreso en receso, el 3 de julio este se distribuyó entre los miembros de la Comisión Permanente, quienes la votaron al día siguiente. Dan fe quienes siguieron el debate de la Comisión Permanente y conocen el fondo del

proyecto de que en esa sesión nadie había leído el texto y menos demostraba comprender la complejidad de lo que tenían entre manos. La propuesta se aprobó por un voto de diferencia,⁴ y probablemente usted vuelva a escuchar de ella en el discurso de Fiestas Patrias primero y cuando se cuestione su constitucionalidad después.

Este segundo rasgo, que podría atribuirse a la naturaleza crecientemente técnica de diversas áreas de gobierno y por tanto parecer una tendencia irreversible, compromete sin embargo fuertemente la relevancia del Congreso.

El caso —que describo a grandes rasgos basado en lo aparecido en los medios y consultas con un par de involucrados en la consulta técnica— revela una excelente comprensión por parte del MEF de la economía política de la tarea legislativa, los incentivos de los representantes a cargo de llevarla a cabo (Delgado obviamente tiene interés, legítimo, en aspectos periféricos de la reforma; apoya a su Ejecutivo y defiende el proyecto) y una eficiente administración de la agenda y los procedimientos. El control sobre este último elemento le asegura al Ejecutivo un margen de maniobra en la negociación, como se ha visto. También le permite diferir decisiones que conllevan cierto grado de patronage, como la elección del Defensor del Pueblo, los magistrados del Tribunal Constitucional y los directores del Banco Central de Reserva, y así

⁴ Para más detalles sobre el ajeteo de dispensas, retiros de firma y votaciones, recomiendo los artículos sobre el tema firmados por Luis Davelouis en *El Comercio*. Tienen la rareza de ser extensos, muy bien informados y mejor escritos.

comprar tiempo y de paso la expectativa de los grupos interesados en colocar sus candidatos. Estos, mientras tanto, apoyarán al Gobierno en otras votaciones, como seguramente será el caso de la elección de la nueva mesa directiva.

EL CONTROL MODERADO Y LA DELIBERACIÓN LIMITADA

El análisis de lo visible en el espacio que ocupa la relación entre Ejecutivo y Congreso obliga a poner la mirada sobre los vacíos institucionales que pueden estarse gestando. He descrito dos rasgos que parecen caracterizar dicha relación y sus vacíos. El primero es la moderación del control político, que parece ser el legado de años de confrontación y una señal de aprendizaje de instituciones y también de agentes. El segundo es que esta neutralización ha venido acompañada por un notable activismo del Ejecutivo en las tareas legislativas. Este segundo rasgo, que podría atribuirse a la naturaleza crecientemente técnica de diversas áreas de gobierno y por tanto parecer una tendencia irreversible, compromete sin embargo fuertemente la relevancia del Congreso.

Se podrá decir que con partidos con tan graves dificultades para representar (73% lo desapruaba en junio, según Ipsos Apoyo) y hacerse relevantes no puede esperarse nada distinto a la deliberación política tan limitada del Congreso en la definición de la agenda y políticas nacionales. Sin embargo, son precisamente estos mecanismos deliberativos a su disposición los que podrían energizar a los partidos si fuesen usados.

Es decir, si la supervivencia institucional queda asegurada a través de la moderación del control, los límites sobre la deliberación son tan onerosos que terminan amenazando esa supervivencia. Los partidos no pueden darse tremendo lujo. Ubicarse en el justo medio no depende solo de los procedimientos

parlamentarios (no es necesario reformar nada en realidad), sino de los líderes que habitan ese espacio. Desde allí algo pueden hacer para recuperar la iniciativa para sus partidos y el propio Congreso.

Hay, como la hubo con la trayectoria histórica del control político, una oportunidad de aprendizaje y corrección. De lo contrario, y ante la imposibilidad de hacer una oposición de izquierda, la calle está servida para una oposición populista, extra-institucional, que no necesita más espacio que el vacío de 650 metros que hay entre la Plaza Bolívar y la Plaza Mayor. □

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcántara, Manuel, Mercedes García Montero y Francisco López Sánchez (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca.

Cheihub, Jose Antonio (2007). *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.

Landa, César (2003). "Control parlamentario: mecanismos de coordinación entre el Poder Legislativo y Ejecutivo". Congreso de la República. Mimeo.

Linz, Juan (1990). "The Perils of Presidentialism". En *Journal of Democracy*, vol. 1, n. ° 1: 51-69.

Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (1997). "Juan Linz, Presidentialism, y Democracy: A Critical Appraisal". En *Comparative Politics*, vol. 29, n. ° 4: 449-471.

O'Donnell, Guillermo (1994). "Delegative Democracy". En *Journal of Democracy*, vol. 5, n. ° 1: 55-69.

Przeworski, Adam et ál. (1996). "What Makes Democracies Endure?". En *Journal of Democracy*, vol. 7, n. ° 1: 39-55.

Shugart, Matthew y John Carey (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Nueva York: Cambridge University Press.

Unidad de Estadística de la Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República de Perú (2007 y 2012). "Indicadores de gestión y producción legislativa. Periodo anual de sesiones 2006-2007 y 2011-2012 (actualizado al 6 de julio del 2012)". Disponible en: <<http://www.congreso.gob.pe/transparencia/indicadores+produccion.htm>>.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Valladares, Jorge "Horror al vacío: un año de relaciones entre Ejecutivo y Congreso". En *Revista Argumentos*, año 6, n.° 3. Julio 2012. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/horror_al_vacio.html ISSN 2076-7722

UNA MIRADA AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN TRAS EL PRIMER AÑO DE GOBIERNO DE OLLANTA HUMALA



Patricia Quiñones*

INTRODUCCIÓN

Los gobiernos locales son instituciones con gran relevancia política y social debido a su cercanía con la ciudadanía y, por ende, con sus problemáticas y demandas. Además, en muchos casos son, principalmente en las zonas rurales, las únicas instancias a través de las cuales el Estado “está presente” de manera permanente en el territorio. Sin embargo, a pesar de ello, tienen una serie de limitaciones. Esta importancia y las características de estas instancias están relacionadas directamente al proceso de descentralización en el país.

Hace diez años, exactamente el 17 de julio de 2002, se promulgó la Ley de Bases de la Descentralización (Ley No 27783), y fue el punto de partida para el retorno al proceso luego del régimen fujimorista. En líneas generales, se puede afirmar

que la descentralización en el Perú ha carecido de un desarrollo planificado, secuencial y acumulativo. Por el contrario, se pueden identificar tres etapas que muestran estas idas y venidas: la primera, el tránsito de la dictadura militar a la reinstauración de la democracia, etapa que sentó las bases para considerar a las municipalidades como gobiernos locales; la segunda, tras el golpe fujimorista de 1992, en la que se dio un retroceso al reemplazar a los gobiernos regionales por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), donde además se generaron tensiones entre municipalidades provinciales y distritales; y, la tercera, que se inicia tras la caída del régimen fujimorista en el año 2000, en la que se busca incentivar un nuevo proceso de descentralización (Muñoz 2005).

De esta manera, desde el gobierno de transición, liderado por Valentín Paniagua, se buscó retomar

* Coordinadora de proyecto, asociación Servicios Educativos Rurales (SER).

la descentralización como una política de Estado, y desde 2002 en adelante, ya bajo el gobierno de Alejandro Toledo, se empezó a definir un marco normativo que guíe el proceso. El objetivo era, en teoría, fortalecer los gobiernos subnacionales y compartir las funciones, competencias, decisiones y recursos, para lograr impactos positivos en la ciudadanía y su calidad de vida.

No obstante, como se sabe, este proceso es sumamente complejo, y va más allá del diseño e instauración del marco legal-institucional, pues entran en juego diversas variables que pueden (y han podido en realidad) afectar su desarrollo y consolidación, tales como la voluntad y discrecionalidad política, la corrupción y el clientelismo, entre otras. Entonces, se puede afirmar que si bien hubo un (re)lanzamiento bastante entusiasmado, el interés ha ido decayendo o en todo caso ha respondido a coyunturas específicas, como las electorales.

Ollanta Humala asumió la presidencia de la República el 28 de julio del año pasado, tras una campaña intensa y polarizada, en la que uno de los mensajes principales estaba relacionado justamente con el rol e importancia de los gobiernos subnacionales para lograr el fin principal: la inclusión social. Por ello, planteó adoptar una serie de medidas como: su fortalecimiento institucional, la creación de mecanismos de articulación efectivos, una reforma normativa, revisar la política distributiva y fomentar la descentralización fiscal, lo que mostraba un panorama bastante prometedor.

Próximos a que se cumpla el primer año de gobierno, este artículo busca analizar cuáles han ido los primeros pasos de la descentralización en este nuevo contexto. Aunque es cierto que un año es un periodo bastante corto, se buscará ver tendencias y hacer algunas reflexiones sobre el proceso

en el país. Ahora bien, como es un asunto sumamente amplio, el análisis se centrará en los gobiernos locales, principalmente en dos temas que son claves en la agenda de las asociaciones nacionales de municipalidades (a saber, la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales, en adelante Remurpe, y la Asociación de Municipalidades del Perú, en adelante AMPE). Estos temas son la transferencia de funciones y la descentralización fiscal.¹

Para ello, en primer lugar, se elaborará una explicación general del desarrollo de la descentralización en la última década, a fin de resaltar algunas acciones planteadas durante el primer año de gobierno de Humala, no sin antes plantear algunas precisiones conceptuales; posteriormente, se abordará el tema de transferencias y descentralización fiscal; y, finalmente, se plantearán algunas reflexiones a modo de cierre.

SOBRE EL CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN

Según la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la descentralización es:

[...] un proceso político, social, económico y cultural, que tiene el propósito de configurar una nueva organización del Estado Peruano, con una visión de desarrollo integral, sostenible e inclusivo, construyendo para ello oportunidades para todos y todas en todo el territorio nacional, sin distinción de ninguna clase, para mejorar las condiciones de éxito personal y colectivo de la población. (Secretaría de Descentralización-PCM 2012: 4)

¹ El análisis se basará principalmente en información secundaria: pronunciamientos, textos y materiales elaborados por las asociaciones, informes elaborados por la Secretaría de Descentralización de la PCM e información estadística del Ministerio de economía y Finanzas, entre otros. Asimismo, se hará uso de la información recabada en el evento "La agenda municipal en debate: hacia un consenso en el debate de la LOM y la descentralización fiscal", organizado por la Red.

Tanto en esta definición oficial como en otras elaboradas por otros politólogos o politólogas de tradición liberal, la descentralización² es vista como un proceso positivo per se y central para la consolidación de la democracia debido a la “devolución de poder”³ a los gobiernos locales y al fortalecimiento de estas instancias políticas (Diamond y Tsalik 1999). No obstante, otros autores proponen que es necesario considerar algunos aspectos, como la forma en la que se inicia el proceso (si es planificado, bien estructurado o apresurado) y el orden o secuencia que sigue (si lo transferido primero es lo fiscal, lo político o lo administrativo) para poder insinuar que hay efectivamente un fortalecimiento de los gobiernos subnacionales (Falleti 2005), lo que permite tener una mirada más amplia y crítica del proceso, sin asumir que porque se transfieren algunas funciones ya se está beneficiando a estas instancias.

La descentralización debe ser vista como un proceso dinámico y multidimensional, que implica diseño institucional, políticas, transferencias (en responsabilidades, funciones, recursos), articulación y diálogo interinstitucional, pero además de estos aspectos formales también involucra una serie de negociaciones no formales, relaciones de poder y diversos actores que afectan el proceso.

2 Usualmente, la descentralización se descompone en tres aspectos: el administrativo, ligado a las transferencias de funciones y competencias desde el ejecutivo; el fiscal, acerca de las medidas orientadas a aumentar los ingresos institucionales mediante la transferencia de recursos económicos o capacidades para recabar/crear algunos impuestos u otras medidas; y, el político, que sería el balance político entre los diferentes niveles de gobierno y otorgar mayor capacidad de decisión (autonomía) a los gobiernos locales.

3 El poder en ese artículo será comprendido como una relación asimétrica en la que los actores siempre se ven provistos de estrategias; es decir, se piensa en términos de acciones y de una manera dinámica más que como algo que se detenta o posee (Mujica 2006).

CONTEXTO GENERAL: UNA APROXIMACIÓN AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

El proceso de descentralización se inició en 2002 de manera efectiva con la reforma Constitucional del capítulo de descentralización de la Constitución de 1993. Tras ella se promulgaron una serie de leyes⁴ y reglamentos, y se establecieron procedimientos e instancias que guiarían el proceso. Ahora bien, la promulgación de este marco se dio en un periodo relativamente corto, no más de 15 meses, y no fue producto necesariamente del proyecto político de algún grupo parlamentario o del presidente de turno, sino más bien pareció responder a la coyuntura (Remy 2011). Así, muchos de estos instrumentos legales fueron elaborados de forma bastante apresurada y sin considerar necesariamente algunos instrumentos previos, lo que generó leyes con ciertas falencias, vacíos y definiciones poco claras.⁵

La rectoría del proceso inicialmente dependía del Consejo Nacional de Descentralización (CND);⁶ es decir, esta era la instancia encargada de la dirección y conducción de todo el proceso a nivel nacional. Sin embargo, mediante Decreto Supremo 007-2007 PCM, pasó a ser un órgano de línea de la PCM; de esta forma, en adelante la instancia encargada sería la Secretaría de Descentralización. Este cambio supuso un debilitamiento político y económico, pues recortó funciones, eliminó la participación de los representantes de los gobiernos regionales y locales, y además supuso una reducción presupuestal significativa.

4 Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Municipalidades y Ley de Presupuesto Participativo, solo por mencionar algunas.

5 Como ocurre con el caso de las municipalidades rurales en la Ley Orgánica de Municipalidades.

6 Según lo estipulaba la Ley 27783 de Bases de la Descentralización, el CND estaba conformado por un representante de la Presidencia de la República, cuatro del Poder Ejecutivo y dos de los gobiernos regionales y locales.

Cuadro 1: Evolución del presupuesto para el desarrollo de la descentralización

Consejo Nacional de Descentralización			Secretaría de Descentralización		
Año	Presupuesto	Ejecutado	Año	Presupuesto	Ejecutado
2003	9.632.040	100.00%	2007	14.241.904	39.80%
2004	11.000.000	107.20%	2008	4.261.597	78.10%
2005	20,172.122	71.70%	2009	4.896.159	95.20%
2006	13,759,428	61.30%	2010	4.821.658	88.00%
2007	1,172,379	86.00%	2011	3.966.940	95.70%

Fuente: Informe del proceso de descentralización 2011. Secretaría de Descentralización, PCM. Elaboración propia.

Como se puede apreciar en el Cuadro 1, el presupuesto destinado para el proceso ha disminuido considerablemente, lo que muestra que el tema no ha sido prioridad en los últimos años. Asimismo, se puede observar cómo en 2005 se dio un fuerte desembolso debido a la organización del referéndum para la conformación de regiones, el cual fracasó, pero permitió observar las tensiones y pugnas entre ciertos departamentos, así como la dificultad de conformar macrorregiones.

Luego de este proceso de reestructuración, la Secretaría pasó a ocuparse de la transferencia de funciones y competencias, los programas de capacitación y asistencia técnica, la articulación intergubernamental, el desarrollo económico y la competitividad, y de la integración territorial. Para abordar cada uno de estos temas se han planteado diversos planes y comisiones; sin embargo, en la práctica, la impresión es que existe una multiplicidad de ellos sin una utilidad práctica ni mayores logros. Además, los pocos recursos que recibían y su poca injerencia política durante

el gobierno de Alan García debilitaron sin duda el proceso.

En los primeros meses de gobierno de Humala se tomaron algunas acciones que buscaron reactivar esta instancia, las que fueron bien recibidas por los gobiernos locales, entre ellas: fomentar los espacios de reunión con las autoridades municipales, la aprobación del listado de municipalidades rurales, para poder contar con una asignación presupuestal diferenciada, y la elaboración del Plan Nacional de Descentralización y Regionalización (PNDR) 2012-2016, con el fin de ordenar su labor, bastante dispersa y desarticulada. Sin embargo, este documento aún no ha sido aprobado, pues debía pasar por una fase de revisión y discusión con los gobiernos subnacionales, pero esto no ha ocurrido hasta la fecha, lo que ha generado preocupación. La importancia del plan radica en que sugiere como necesario trabajar en relación con el ordenamiento territorial y la descentralización fiscal, por lo que debería ser consensado entre los actores involucrados para otorgarle mayor legitimidad (Desco 2012).

TRANSFERENCIAS DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS A LOS GOBIERNOS LOCALES

Antes de dar algunos alcances sobre estas transferencias, es necesario indicar que el proceso dirigido a los gobiernos regionales se encuentra bastante avanzado: al 31 de diciembre del 2011, se había transferido el 92.4%⁷ del total de funciones y competencias. Este proceso se caracterizó por no ser progresivo ni paulatino, lo que generó que haya años (2005 y 2008) completamente saturados y que se formen cuellos de botella en estas instituciones.

Por otro lado, el proceso dirigido a los gobiernos locales en la última década no está tan avanzado. Una de las principales funciones transferidas ha sido la ejecución de los programas sociales. Según la Secretaría, a fines del año 2011 se habían transferido el 57% de funciones relacionadas a ellos. Asimismo, los diversos sectores han transferido competencias en salud, educación, producción y transportes, pero todos con distintos órdenes y sin mucha comunicación o planificación con la instancia que lidera en teoría el proceso: la Secretaría. Si bien se está buscando cambiar esta situación, aún es poca su capacidad de tener un verdadero liderazgo.

Toda esta multiplicidad de funciones y transferencias desarticuladas no siempre han sido fáciles de llevar por los gobiernos locales, aún más teniendo en cuenta la precariedad institucional y logística que caracteriza a la mayoría de municipalidades en el país, debido a la ausencia de capacitación y presupuesto, lo que afecta en última instancia principalmente a los ciudadanos y ciudadanas.

Debido a esto, desde 2009 se buscó introducir un nuevo enfoque, orientado a mejorar la calidad del

servicio a la ciudadanía. En este contexto, se aprobó la conformación de comisiones intergubernamentales en cada uno de los ministerios, con la participación de los gobiernos regionales y locales. Hasta el momento se han creado 13 de las 16 que se deben conformar; sin embargo, más que la creación, lo que debería importar es su funcionamiento, e identificar si estos espacios fomentan la comunicación, pues en muchos casos las relaciones entre las autoridades o técnicos ministeriales y las autoridades locales son bastante asimétricas.

Toda esta multiplicidad de funciones y transferencias desarticuladas no siempre han sido fáciles de llevar por los gobiernos locales, aún más teniendo en cuenta la precariedad institucional y logística que caracteriza a la mayoría de municipalidades.

En resumen, ha habido muchas transferencias de funciones, pero ¿estas han ido de la mano con una capacitación adecuada y planificada? o ¿han sido transferidos los recursos necesarios para asumirlas y ejecutarlas? Según las asociaciones municipales, esto no ha sido así. En primer lugar, es clara la falta de un proceso de capacitación y asesoría constante por parte de la Secretaría. El Plan de Capacidades existente, aprobado en 2010, proponía una serie de actividades que no han sido llevadas a cabo en el plazo especificado, por lo que el gobierno actual manifiesta que hay un retraso considerable en las metas propuestas. En segundo lugar, como se verá a continuación, los recursos transferidos y las capacidades de recaudación no van de la mano con lo transferido.

⁷ En todo 2011 se ha transferido 2.5% del total (120 funciones sectoriales).

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: ¿CAMBIOS O PERMANENCIAS?

La importancia de la descentralización fiscal está directamente relacionada con la capacidad para asumir las funciones y competencias transferidas. Esta implica

[...] el incremento de la autonomía financiera de los gobiernos descentralizados, asignándoles lo recaudado por determinados tributos en su zona y estableciendo un sistema de transferencias intergubernamentales para complementar lo que recauden, en especial en las zonas pobres y de bajo desarrollo.⁸

Considerando actualmente la poca capacidad de recaudación de la mayoría de municipalidades, este tema cobra aún más trascendencia. Por ejemplo, en 2011, los presupuestos de los gobiernos locales dependían en el 78% en promedio de las transferencias de recursos determinados (TRD), y son estos los principales recursos destinados a sus presupuestos de inversiones, y solo 14% respondía a recursos directamente recaudados (RDR).

En el Cuadro 2, puede observarse las transferencias de los TRD, en millones de soles, a los gobiernos regionales y locales durante el año pasado y la variación con respecto a 2010.

Como puede observarse, los montos recibidos por estos conceptos en general han aumentado en relación con 2010, pero esto no significa que mejore la situación de los gobiernos locales necesariamente, pues intervienen otros factores. Uno de ellos, y tal vez el más importante, es la forma de distribución de dichos recursos entre los diferentes municipios, la cual es bastante desigual, pues no se da con un enfoque real de compensación hacia los municipios con mayores tasas de pobreza y menos recursos. Otro punto a considerar tiene que ver con el momento en que se concretan las transferencias, pues muchos funcionarios municipales critican el hecho de que las transferencias por concepto de canon, por ejemplo, llegan con mucho retraso, lo que les impide ejecutar obras o avanzar en la gestión, e influye en su desempeño.

Cuadro 2: Transferencias de recursos determinados durante 2011

Concepto	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total	Porcentaje de variación respecto a 2010
Canon y sobrecanon	1.436,40	3.901,90	5.338,30	29%
Regalía minera/gasífera	564,8	1.989,20	2.554,00	53%
Rentas de aduanas	183,1	194,5	377,6	13%
Focam	133,3	313	446,2	55%
Foncomun			3.779,20	15%

Fuente: Informe del proceso de descentralización 2011, Secretaría de Descentralización, PCM. Elaboración propia.

8 Véase http://www.prodescentralizacion.org.pe/pd_ocho_dimensiones.php

Por otro lado, es importante considerar estos incrementos en relación con los montos destinados a los otros niveles de gobierno. El presupuesto general de la República para el año 2012 ha ascendido a S/. 95.534 millones de soles, de los cuales el Gobierno central recibirá 65,000 millones (68,1%), los gobiernos regionales 14.743 millones (15,4%) y, finalmente, los gobiernos locales 15,773 millones (16,5%). Considerando que existen actualmente 1834 municipalidades, entre provinciales y distritales, estos porcentajes pueden resultar algo dispares. Para el presidente de la AMPE, “el Presupuesto General de la República sigue siendo marcadamente centralista”, y también aclaró que “si se sigue esa tendencia la descentralización será una utopía”.⁹

La Remurpe, si bien saluda el incremento en la asignación presupuestal a los sectores de Educación (15,7%) y Salud (11,3%), así como a los programas sociales,¹⁰ también opina que el presupuesto no presenta grandes cambios en la tendencia de la distribución, y sigue dejando a los gobiernos locales en una situación desventajosa. Por ende, se podría afirmar que para las asociaciones municipales el presupuesto correspondiente a 2012 no ha traído grandes cambios.

Ahora bien, debe considerarse que el presupuesto para este año fue prácticamente diseñado durante el gobierno anterior, pues el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) debe presentar a fines de agosto la propuesta y todas las leyes relacionadas con él;¹¹ es decir, a casi un mes de haberse inicia-

do el nuevo gobierno. Sin duda que esto plantea ciertas limitaciones y complicaciones, pero se pudo llegar a introducir algunos cambios, sobre todo los orientados a darle mayor refuerzo a los programas sociales y sectores indicados. Ahora bien, cabe la posibilidad de que este presupuesto no necesariamente defina la tendencia del gobierno en relación con los gobiernos locales, pero eso todavía está en duda.

Más allá de cuánto se transfiere, lo que también genera una serie de suspicacias y desconfianza es la forma como se asigna; es decir, las características del proceso de decisión.

Más allá de cuánto se transfiere, lo que también genera una serie de suspicacias y desconfianza es la forma como se asigna; es decir, las características del proceso de decisión. En general, el tema presupuestal es visto por las autoridades municipales como desigual, discrecional, impredecible, poco transparente y hasta hermético, todo lo cual está relacionado a la falta de una metodología clara; incluso, se demanda establecer fórmulas preestablecidas diseñadas de manera consensuada y transparente (AMPE 2011). Esta falta de precisión lleva a que las variaciones (aumentos y disminuciones) identificadas en la transferencia de algunos de los conceptos año a año sea percibida como discrecional.

Asimismo, la falta de comunicación y labor coordinada han caracterizado al proceso. Espacios como los Consejos de Coordinación Intergubernamental muchas veces no funcionan, y dependen de la voluntad política de cada sector. No obstante, debe

9 Véase http://www.ampeperu.gob.pe/p_sala_prensa/ampe100612-presidente-de-ampe-pide-restitucion-del-consejo-nacional-de-descentralizacion.aspx

10 Para este año, los programas sociales priorizados por el Gobierno son Juntos, Cunamás, Beca 18, Samu y Pensión 65, con una asignación total de 13.410 millones de soles para 2012, que representan el 19% del presupuesto no financiero ni provisional de un total de 71.884 millones de soles.

11 Ley Marco Macro Económico, Equilibrio, Endeudamiento y finalmente la de Presupuesto.

resaltarse el restablecimiento de la Comisión de Descentralización Fiscal, que tiene por objetivo evaluar y discutir una propuesta técnica, presentada en 2010, para desarrollar el proceso. Solo se espera que efectivamente ese espacio cumpla su objetivo, considerando que a veces la comunicación es compleja debido a que el “saber experto o técnico” parece ser más válido que las opiniones de las autoridades democráticamente electas.

Si bien hasta aquí se ha hecho énfasis en las TRD y sus características, estas son solo un aspecto de la descentralización fiscal. En realidad, una de las metas centrales para que esta última llegue a concretarse es que los gobiernos locales tengan la posibilidad de recaudar algunos impuestos directamente para que aumenten sus ingresos y poder así tener mayor autonomía. Hasta el momento, este es un proceso que está estancado, a diferencia de las transferencias de funciones. Pareciera que hay un interés especial en desconcentrar responsabilidades, pero no en ceder fuentes de recursos. Se espera que la Comisión sea efectiva para que esta situación cambie. Por otro lado, Remurpe y AMPE vienen trabajando una propuesta técnica que tiene por objetivo varios de los puntos antes señalados: ampliar la base de tributos, ver el tema de la redistribución, establecer una metodología fija y fomentar la transparencia.

Otro tema fundamental para lograr una mayor autonomía es promover el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales para recaudar mayores tributos, y así no depender únicamente de las transferencias de recursos, ya que a la larga puede no ser tan sostenible, pues estos dependen de factores externos. Sin embargo, hasta el momento no hay mucha inversión para desarrollar esta capacidad. Las municipalidades están enfocadas en la obtención de mayores recursos, lo cual, si bien es válido, descuida este otro aspecto. Esto también

está vinculado a que los tributos diseñados no son acordes con la realidad local, lo que hace más difícil su recaudación y el fortalecimiento de sus ingresos. Por otra parte, el Gobierno central no refuerza este tema tampoco. Si bien es conocida su poca capacidad para capacitar y acompañar, sería clave que promoviera que la Sunat tenga un rol clave, y ayude a desarrollar capacidades y recomendaciones para mejorar la recaudación.

Se debe ser consciente de que, si no se da un proceso que vaya más allá de lo administrativo, no estaríamos frente a un proceso de descentralización en sí, sino más bien ante un proceso de desconcentración de competencias.

Finalmente, se podría decir que los gobiernos locales pueden estar recibiendo actualmente más recursos en comparación con otros periodos, pero aquellos no cuentan con mayor capacidad de decisión o autonomía, y a pesar de que perciben montos por diferentes conceptos, no están preparados usarlos libremente, sino que desde Lima se establece en qué van a ser utilizados, con el fin de tener mayor control del gasto. Sin embargo, esto uniforma la realidad y las necesidades de las municipalidades. De ahí la demanda de AMPE de poder usar parte de los recursos recibidos por concepto de canon para destinarlos a seguridad ciudadana, educación y salud; pero eso no ha tenido mayor acogida. En general, la matriz de transferencias de recursos y los procesos administrativos se mantienen bastante rígidos, justificados en la necesidad de la fiscalización, pero limitan a su vez la capacidad de acción de estas institucio-

nes y sus autoridades. Esta rigidez y uniformidad prevalece, en realidad, en todo el diseño municipal, que choca con una realidad tan diversa.

REFLEXIONES FINALES

El proceso de descentralización en el país sigue caracterizándose por la transferencia de funciones que no van acompañadas de recursos o competencias que posibiliten asumirlas eficazmente. Tampoco se percibe que se intente nivelar las relaciones de poder entre el Gobierno central y los gobiernos locales, por lo que aún la dependencia es alta. El orden del proceso no necesariamente ha reforzado a los gobiernos locales, ya que no contar con los recursos y autonomía política para asumir las funciones puede llevar a que sean vistos por la ciudadanía como ineficaces y restarles legitimidad, lo que provocará tensiones; por esto la necesidad de un proceso planificado y equilibrado.

Se debe ser consciente de que, si no se da un proceso que vaya más allá de lo administrativo, no estaríamos frente a un proceso de descentralización en sí, sino más bien ante un proceso de desconcentración de competencias; es decir, que el Gobierno central indica qué hacer pero no transfiere poder, y no contribuye así a que se cumplan el rol de instancias promotoras del desarrollo local, según lo establece la Ley Orgánica de Municipalidades 27972.

La Secretaría de Descentralización aún es bastante débil, y carece de liderazgo para dirigir y articular el proceso frente a todos los sectores, quienes muchas veces optan por realizar actividades, de capacitación, por ejemplo, sin coordinar con ella. Sin una instancia fortalecida en el ámbito político y presupuestal, es bastante complicado que el proceso se desarrolle de manera efectiva. Asimismo,

siendo la capacitación un tema central para la calidad de la implementación de este, el Estado no adopta medidas inmediatas que la prioricen.

El Gobierno ha manifestado su intención de relanzar la descentralización, y ha propuesto darle un énfasis a la descentralización fiscal, sin embargo, no hay aún líneas claras, en tanto las principales herramientas para guiar esos procesos aún no han sido aprobadas. Finalmente, parece algo contradictorio el énfasis del Gobierno por fortalecer a los gobiernos locales y a la descentralización cuando en las últimas semanas se ha vulnerado a autoridades locales y la institucionalidad local municipal en las formas adoptadas para resolver los conflictos socioambientales en los meses recientes. □

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asociación de Municipalidades del Perú (2011). *Informe anual de descentralización 2011 y la agenda municipal descentralista 2011*. Lima.

Desco (2012). *El re relanzamiento de la descentralización*. Disponible en: <<http://www.desco.org.pe/desco-opina.shtml>>. Lima: Programa Regional SUR.

Diamond, Larry y Svetlana Tsalik (1999). "Size and Democracy. The Case for Decentralization". En L. Diamond (ed), *Developing Democracy. Toward Consolidation*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.

Falleti, Tulia (2005). "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective". En *American Political Science Review*, vol. 99, n.º 3.

Mujica, Jaris (2006). "Pensar lo oscuro. Para leer a Foucault desde las ciencias sociales". En *Después de Michel Foucault. El poder, el saber, el cuerpo*. Lima: SUR, Casa de Estudios del Socialismo, Círculo de Estudios e Investigación Política.

Muñoz, Paula (2005). *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Lima: SER.

Narváez, Juan (2011). *La descentralización fiscal: breve diagnóstico y propuesta para el nivel regional*. Lima: Agenda Descentralista-Grupo Propuesta Ciudadana.

ProDescentralización-Usaid (2011). *Balance del Proceso de Descentralización 2011*. Lima.

ProDescentralización-Usaid (2012). *Financiamiento para la gestión descentralizada y descentralización fiscal. Alcances, estado actual y conclusiones*. Lima.

Remurpe (2012). *Memoria VII Conferencia Anual de Municipalidades CAMUR 2011. "La descentralización con inclusión y equidad"*. Lima.

Remy, María Isabel (2011). *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados*. Lima: Cuadernos Descentralizados-Grupo Propuesta Ciudadana.

Secretaría de Descentralización-PCM (2012). *Informe anual del Proceso de Descentralización 2011*. Lima.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Quiñones, Patricia "Una mirada al proceso de descentralización tras el primer año de gobierno de Ollanta Humala". En *Revista Argumentos*, año 6, n.º 3. Julio 2012. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/proceso_descentralización.html
ISSN 2076-7722

DOCE MESES DE “LA GRAN TRANSFORMACIÓN”: La imagen elegida por el gobierno de Ollanta Humala



Jacqueline Fowks*

El presidente peruano llega a su primer año de gobierno con un perfil hecho de acciones, omisiones, tuits, viajes, compañías, declaraciones, fotos y muertes. Al concluir la segunda vuelta electoral, en junio de 2011, su imagen estaba fabricada de eslóganes, escenas de mítines, discursos, spots, promesas y respaldos públicos de sectores contrarios al fujimorismo. Hace un año tenía a casi todos los medios de la capital¹ en contra,² cuatro meses después de asumir el cargo, la línea se revirtió radicalmente: ¿cómo?, ¿por qué?

Revisaremos, primero, los tres grandes problemas en los cuales el gobierno se empantanó en términos mediáticos y en los hechos mismos.

1. Al cierre de este número de *Argumentos*, Ollanta Humala se ha ganado en un sector de los peruanos la imagen de no dialogante, y su administración es vista como incapaz de afrontar los conflictos sociales,

en su mayoría de origen medioambiental.³ Por otro lado, los analistas, líderes de opinión y politólogos de orientación menos conservadora rechazan la vertiente de mano dura inaugurada con el premier Óscar Valdés en diciembre, reforzada por el mandatario las pocas veces que declara en los medios. El jefe de Estado ha descalificado a los líderes de la protesta en Espinar y Cajamarca, a los que ha ofendido directamente,⁴ e incluso negó haber recibido sus comunicaciones, como ocurrió con la carta enviada por el presidente regional de Cajamarca, Gregorio Santos, en la

3 La encuesta nacional urbana de Ipsos Apoyo encargada por El Comercio de junio muestra que 65% de los consultados desaprobó el desempeño del Gobierno central en el conflicto de Espinar y 58% en el caso del proyecto minero Conga. Cfr. “Desaprueban la actuación del Gobierno, dirigentes y mineras”, en *El Comercio*, A-6, 17 de junio de 2012. Al momento de redactar este texto aún no hay una encuesta posterior a las cinco muertes de Celendín y Bambamarca de la primera semana de julio a manos del Ejército y la Policía Nacional, vinculadas con la protesta contra el proyecto Conga.

4 Una de las situaciones más recientes y llamativas se produjo cuando, en vez de reaccionar negativamente a la conducta de la policía por la forma en que detuvo y agredió al líder de la organización Tierra y Libertad, Marco Arana, el presidente comentó despectivamente que el activista intentó victimizarse al colgarse “el cartelito” (que decía “Alto a los abusos del oro” por un lado y “Agua sí, oro no” por el otro).

* Corresponsal extranjera y profesora asociada de la PUCP. Maestra en Ciencias de la Comunicación por la UNAM.

1 Fowks 2011.
2 Dettleff 2011.

que pidió una audiencia para presentar su posición acerca del proyecto minero Conga la tercera semana de junio. No solo dichos observadores políticos, sino incluso algunos congresistas (del Apra y los disidentes de Gana Perú), han sugerido al presidente que se explique en Cajamarca, y que indique por qué ha tenido que variar su principal promesa de campaña en Bambamarca (el agua en vez del oro).

Sin embargo, otro sector —entre quienes se encuentran dueños de medios, líderes de opinión, periodistas y políticos, pero además los tomadores de decisiones financieras y empresariales— ve en Humala un presidente que intenta poner orden “para que pueda haber inversión, pago de impuestos, canon”, es decir, el dinero que financie la “inclusión social”, una de las más reiteradas ofertas del oficialismo.

De pronto, en menos de un año, el Perú está otra vez polarizado, pero con otros criterios, y los extremos ya no son los del fujimorismo-no fujimorismo. Los polos para el Gobierno y la mayoría de medios de comunicación de Lima se expresan en los “violentistas, radicales, motivados políticamente” de un lado y, del otro, los que quieren el desarrollo, el crecimiento, el agua y la inclusión. Para el otro sector, los polos son, de un lado, el Gobierno como defensor de las empresas y las propias empresas que no han cumplido acuerdos previos, y del otro, ellos, que defienden sus derechos y sus recursos. Es decir, hemos vuelto a la dicotomía que establecieron los tres textos de Alan García en su serie el perro del hortelano publicada en la sección Opinión del diario *El Comercio* en su segundo gobierno.

Al coincidir la visión (de la economía, del orden, de la sociedad, de los derechos) del gobierno de Ollanta Humala con la de la mayoría de medios capitalinos y con la de la élite empresarial que expresa sus puntos de vista, la posición antagónica de la prensa deja de existir. Ese proceso se inaugura en

julio de 2011 con el nombramiento del ministro de Economía, y continúa durante las negociaciones acerca de los pagos por sobreganancias mineras, pero se afianza luego en las informaciones sobre las movilizaciones de los mineros ilegales y también acerca de las protestas contra Conga. Ahora los medios tradicionales de la capital “colaboran” —queriendo o sin querer— con el Gobierno para reforzar y hacer llegar su visión⁵ de los negocios, de las protestas (motivadas por una conspiración política, según sus hipótesis⁶), de la “minería responsable”, del orden y de la inclusión social.⁷

Los polos para el Gobierno y la mayoría de medios de comunicación de Lima se expresan en los “violentistas, radicales, motivados políticamente” de un lado y, del otro, los que quieren el desarrollo, el crecimiento, el agua y la inclusión.

El presidente, el primer ministro Valdés y el ministro del Ambiente, Pulgar Vidal, han insistido en los últimos meses que nunca cortaron el diálogo, y que, al contrario, tuvieron muchas reuniones para resolver los conflictos sociales, pero no fueron transparentes en

5 Un buen texto que documenta cómo la red del Gobierno y las empresas mineras Yanacocha y Newmont tienen más y mejores vías para colocar su mensaje públicamente es de Mariel García: “Conga, ¿qué significaría quererse?”, en *Argumentos*, año 6, número 2, mayo de 2012, disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/conga_que_significa_quererse_.html

6 Diversos personajes públicos abonan esta tesis: los ministros Óscar Valdés, Jorge Merino, René Comejo, el funcionario de la oficina de conflictos de la PCM Víctor Caballero, el exministro de Ambiente Antonio Brack, los analistas Miguel Santillana y Jaime Antezana, los periodistas Aldo Mariátegui, Monica Delta, Jaime de Althaus e incluso el pintor Fernando de Szyszlo, entre muchos otros líderes de opinión.

7 El presidente Ollanta Humala tiene un concepto peculiar sobre las transformaciones que busca para el país. El 3 de julio de 2012 dijo que quiere una gran revolución en el Perú: “Esa gran revolución tiene que hacerse cuando el hombre del campo tenga al agua, electricidad, tenga su trabajito (sic) y sus hijos tengan educación y salud. Esa es una gran revolución, una revolución fundamentalista (sic), una revolución del siglo 21”. Ver en su muro de Facebook: <https://www.facebook.com/Simpatizantes.Ollanta.Humala/posts/10151001488278028>

indicar que se reunían —en el caso de Cajamarca— con representantes de la Cámara de Comercio o con autoridades locales que estaban a favor del proyecto Conga. La necesidad del Gobierno de parecer dialogante quedó caricaturizada en un encuentro en Lima de Humala con “80 alcaldes” de Cajamarca que respaldaban su gestión. Sin embargo, días más tarde uno de los alcaldes hizo público que fue convocado a dicha cita por el ministro de Vivienda, René Cornejo, y que fueron sorprendidos cuando apareció el presidente.⁸ Una crítica que comprueba lo dicho por el alcalde fue la declaración de la vicepresidenta Marisol Espinoza,⁹ quien precisó que más de sesenta de los presentes en dicha reunión eran funcionarios públicos y no autoridades elegidas.

Si bien en el discurso verbal y textual la administración Humala ha querido dejar una huella dialogante, a la vez ha sido insistente en enviar un mensaje¹⁰ sobre su forma de poner orden y cómo se sitúa frente a quienes opinan distinto, especialmente después de la salida del premier Salomón Lerner, como veremos a continuación:

Acciones que construyen el mensaje de “gobierno de mano dura” en los conflictos sociales de Cajamarca y Espinar

- Desacreditación de la protesta (no hay argumentos técnicos sino políticos; no hay preocupación medioambiental, sino ambición política).
- Crítica de los líderes de las movilizaciones (tienen un pasado terrorista, son de la izquierda,

8 Ver carta del alcalde de Cortegana en el Facebook de Voto Vigilante: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=430578056965121&set=a.338908522798742.78871.338901302799464&type=1&theater>, consultado 9 de julio de 2012.

9 Ver segundo 40” en entrevista en Canal N del 6 de julio de 2012: <http://elcomercio.pe/actualidad/1437926/noticia-marisol-espinoza-valdes-no-actor-valido-conflicto-cajamarca>

10 Entrevista de Beto Ortiz a Mauricio Mulder y Jacqueline Fowles en el noticiero *Abre los ojos*, de Frecuencia Latina, el jueves 5 de julio de 2012, disponible en http://server3.flatina.com/www/mediaplayer/flvplayer_abrelosojos_int.php?v=videos/entrevistas/050712_01&activar=1

son de Patria Roja, son extremistas).

- Detención de líderes de la protesta en situaciones neutras o calmas (revisar circunstancias de detención de Wilfredo Saavedra [Lima], Herbert Fuentes y Hector Mollohuanca [Yauri, Espinar] y Marco Arana [Cajamarca]).
- Declaración de Estado de emergencia.
- Acción violenta de la policía, que genera heridos, siembra pruebas, realiza detenciones masivas sin mandato judicial y prepara actas o atestados inculpatorios falsos.
- Intervención de fiscales sin debido proceso.
- Liberación de detenidos por falta de pruebas.

MONÓLOGO INTERIOR

Pienso en revisar las anotaciones que he ido haciendo en estos 11 meses de la nueva administración en el Ejecutivo. Mis libretas están llenas de citas textuales, pero también de signos de admiración, de marcas, subrayados, de evidencias del malestar ante formas autoritarias en la gestión pública sumadas a un sesgo o desinformación en algunos medios de Lima. La combinación de ambos cristalizó especialmente en *Willax* y en *Correo*, aunque fue también notoria en tantos otros espacios informativos, como durante las noches de domingo en Frecuencia Latina. He recordado mañanas de sábado viendo el programa *Rumbo Minero* en Canal N, que cada semana tachaba de no civilizado, no calificado¹¹ o terrorista¹² a quien protestara contra algún proyecto minero. A la vez, los conductores e invitados aprobaban la reacción

11 El congresista fujimorista por Ica, miembro de la comisión de Energía y Minas y primo de Roque Benavides, Eduardo Vergara, planteó la cuestión de los conflictos en Espinar y Cajamarca como la antigua contraposición entre civilización y barbarie. *Rumbo Minero*, junio de 2012.

12 El exministro de Ambiente Antonio Brack Egg se expresó así el sábado 8 de julio de 2012.

del Gobierno, expresada en los estados de emergencia, las detenciones o la acción brutal de la policía. Frases similares aparecían en las portadas del diario *El Peruano*, en los titulares de las noticias de la agencia oficial Andina y en los respectivos tuits.

De esta manera, en ciertas circunstancias, parece ser que el Gobierno solo se siente presionado a tomar una decisión o dar una declaración cuando ve que pierde su lugar en los sondeos de opinión pública.

He recordado también a Mariela Balbi, de Radio Programas del Perú, diciendo que no le habían pegado “tanto” a Marco Arana cuando lo detuvo la policía en la plaza de armas de Cajamarca. Y la entrevista de Sol Carreño en *Cuarto Poder* a la congresista Veronika Mendoza, en la que repitió los argumentos del primer ministro Óscar Valdés y de Jaime de Althaus: que ella azuzó a los extremistas en Espinar usando información falsa, manipulada. Y aquel editorial de *El Comercio* de junio en el que afirmó que no había nada que dialogar con Espinar: “¿Cómo es posible que el diario de referencia diga tal cosa?”, se preguntaba el sociólogo Santiago Pedraglio con el diario en la mano en su programa de TV en Internet *La Mula*.

Y entre los dichos no cumplidos, el Gobierno (Manuel Pulgar Vidal y el premier) dijo que iba a explicar las conclusiones del peritaje del EIA de Conga directamente en Cajamarca, lo que jamás ocurrió.

Reaparecen también —mientras escribo— las imágenes en Skype de un estudiante de ingeniería de Celendín, quien me preguntaba si tenía cámara, y me mostraba los casquillos que él y sus

familiares habían recogido para demostrar que el Ejército les había disparado en la plaza de armas. Aunque su padre lo llamaba para almorzar, él seguía entrando y saliendo de la pantalla, yendo a traer los cartuchos con residuos del gas pimienta para mostrármelos, restos de ese escenario de guerra que vivieron ese martes 3 de julio. Veo que algunos cajamarquinos tuitean fotos del entierro de los muertos de Bambamarca refiriéndose a “Hum-bala” y ya no a Humala. Pero tengo que escribir un texto sin emociones, es la revista del IEP. Continúo.

Por otro lado, la administración de Humala también se ha conducido de manera particular —en términos mediáticos— en ámbitos distintos a los conflictos sociales: la corrupción y las crisis de seguridad en el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (hoy VRAEM), por la presencia de remanentes de Sendero Luminoso.

2. La corrupción. Los casos de Omar Chehade y de Antauro Humala

El comportamiento que los voceros del Gobierno y el propio presidente tuvieron luego de la reunión¹³ de Alexis Humala con representantes de una empresa rusa de gas y el ministro ruso de Relaciones Exteriores se repitió luego cuando surgieron denuncias contra el entonces vicepresidente Omar Chehade y el hermano del jefe de Estado, preso entonces en el penal de Piedras Gordas.

Los tres rasgos de la respuesta pública en estas circunstancias fueron primero el silencio y posteriormente un comunicado que evadía el asunto de fondo o un tuit de la primera dama, afirmaciones contradictorias de los involucrados y muy tardíamente alguna reacción o declaración del presidente.

¹³ Ver “Hermano menor de Ollanta Humala negocia proyectos de gas con Rusia”, en *El Comercio* del 6 de julio de 2011, disponible en <http://elcomercio.pe/politica/844381/noticia-hermano-menor-ollanta-humala-negocia-proyectos-gas-rusia>

Cuatro días después de conocida la denuncia por posible conflicto de interés en la reunión que el congresista Chehade tuvo en el restaurante Brujas de Cachiche, Nadine Heredia¹⁴ escribió el 19 de octubre de 2011 el ahora famoso mensaje: “Tan difícil es caminar derecho??!!”, pero pasaron semanas hasta que el presidente se expresó sobre el tema, y sugirió que Chehade diera “un paso al costado” recién el 6 de noviembre.

Cuando surgieron las denuncias de trato preferencial o corrupción en el penal de máxima seguridad de Piedras Gordas para que el hermano del presidente pudiera usar Internet, recibir visitas de mujeres en horarios supuestamente no autorizados o tener reuniones familiares por varias horas en el Hospital Militar con el pretexto de realizarse exámenes médicos, nuevamente hubo silencio. Luego vinieron las declaraciones contradictorias del jefe del INPE, del ministro de Justicia y del premier Valdés sobre los motivos del traslado del hermano del presidente a un centro de detención del Ejército. Finalmente, ante tanto escándalo mediático y la baja de algunos puntos de la aprobación presidencial en las encuestas, el preso fue llevado a la Base Naval del Callao.

De esta manera, en ciertas circunstancias, parece ser que el Gobierno solo se siente presionado a tomar una decisión o dar una declaración cuando ve que pierde su lugar en los sondeos de opinión pública o cuando hay cierta “bullá” escandalosa en los medios y las redes sociales.

3. La desinformación. Política de comunicación acerca de los hechos en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro

Entre abril y mayo, el secuestro de trabajadores del complejo gasífero de Camisea a manos de Sendero

Luminoso y las operaciones para liberarlos mostraron a un Gobierno con voluntad de desinformar a la prensa y los ciudadanos, y nuevamente — como cuando rescataron a los mineros informales atrapados en un socavón en Ica— a un presidente con excesivos deseos de aparecer en las fotos.

A pocos días de cumplirse el primer año de la administración Humala, no se sabe quién mantendrá el liderazgo de las decisiones de comunicación en Palacio de Gobierno.

Cuando los secuestrados fueron dejados por los senderistas, los obligaron a permanecer una noche en el aeródromo de Kiteni — pese a que sus familiares los esperaban en la plaza de esa localidad desde hacía varios días— hasta que al día siguiente llegara el presidente Humala — de la cumbre de Cartagena—, levantarán un toldo blanco y los medios pudieran registrar la escena.

Ello podría ser un detalle menor comparado con la forma en la que los titulares del Interior y Defensa administraron la información durante esa crisis. Primero, no dieron información oportuna acerca del número de personas secuestradas; segundo: distribuyeron reiteradamente cartas de la empresa que negaban que hubiera habido algún pago a cambio de la liberación. Pero quizá lo más grave fue que no quisieron reconocer ni verificar que varios miembros de las fuerzas del orden habían sido abandonados a su suerte luego del ataque de los senderistas a un helicóptero en el que se desplazaban policías y militares que participarían en la denominada Operación Libertad. IDL-Reporteros hizo tal denuncia, y al menos

¹⁴ Ver original: <https://twitter.com/NadineHeredia/statuses/126658801297408000>

durante una semana ambas carteras se negaron a confirmar dicha información, hasta que los padres de los jóvenes suboficiales desaparecidos en la operación salieron a los medios a pedir que el Gobierno los apoye en la búsqueda.

Es ya conocido que el suboficial de la Dinoes Luis Astuquillca sobrevivió dos semanas y pudo llegar por sus propios medios —con ayuda de una familia machiguenga en cierto punto— a Kiteni (La Convención). El Ministerio del Interior trató de sacar provecho mediático del hecho con una nota de prensa cuestionable, en la que dijo que gracias al entrenamiento recibido salvó su vida y aludía a las acciones de búsqueda, pero generó una gran indignación cuando Dionisio Vilca, padre del suboficial César Vilca, encontró el cadáver de su hijo y se atribuyó parte del hallazgo.¹⁵

¿Es esta manera de informar, administrar la agenda y enviar mensajes producto de que las cabezas del Gobierno son todas de militares en retiro, excepto Nadine Heredia? ¿Cree realmente el Gobierno —y algunos sectores en las empresas mineras— que hay una conspiración en su contra, y solo aplica tres formas predominantes de comunicarse: el ataque (ofensa), la reacción a la defensiva y el mensaje positivo construido artificialmente?

A pocos días de cumplirse el primer año de la administración Humala, no se sabe quién mantendrá el liderazgo de las decisiones de comunicación en Palacio de Gobierno. Ha habido en los últimos meses cierta tensión y disputa entre las recomendaciones de Blanca Rosales, responsable de la oficina general de comunicación social de la Presidencia del Consejo de Ministros y exjefa

de prensa en la campaña electoral de Gana Perú, y Roxana Altuna, la asesora de prensa de la primera dama. Un tercer criterio es el del asesor Luis Favre (o el extrotskista argentino Felipe Belisario Wermus): su presencia como consultor actual del Gobierno hace recordar el momento que pasó el expresidente Lula da Silva cuando se conocieron las denuncias de financiamiento ilegal del Partido de los Trabajadores en 2005. El entonces mandatario brasileño enfrentó dicha crisis política y resquebrajamiento de imagen con actos masivos, fuera de Brasilia y São Paulo, en los que se reencontraba con “las masas”, los sindicatos, las organizaciones y los beneficiarios de los programas sociales. La diferencia es que en Brasil había organizaciones con las que el presidente podía encontrarse. Si los eventos masivos del presidente Humala continúan, podemos asumir que quiere mantenerse alejado de los problemas que aún no resuelve y enviar mensajes asociados a “la gran transformación”. □

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Dettleff, James “El cuarto poder, sin campaña y sin candidatos (primera vuelta electoral)” paper presentado en el 1er Congreso Mundial de Comunicación Iberoamericana, Sao Paulo, 2011, <http://confibercom.org/anais2011/pdf/172.pdf>

Fowks, Jacqueline. “Los medios antes y después de las elecciones” en Perú-Debate-PUCP3220q, escrito en octubre 2011, disponible en <http://es.scribd.com/doc/80967871/Peru-Debate-Los-retos-de-la-gran-transformacion>

¹⁵ Revisar la columna de opinión de Raúl Tola, “El cuerpo”, en el diario *La República* del 5 de mayo 2012, disponible en <http://www.larepublica.pe/columnistas/el-diario-negro/el-cuerpo-05-05-2012>

Cuadro 1. Comparación de las acciones de comunicación y construcción de mensajes utilizados por la administración Humala

Acciones vinculadas con los medios, la imagen, el discurso o mensaje	O. Humala	García (2do gob.)	A. Toledo
Negarse a responder arguyendo que el tema no está en agenda	Sí	No	No
Aparecer en situación noticiosa "positiva" para desviar la atención de un asunto crítico	Sí ¹⁸	Sí	Sí
Mensaje de primera dama en redes sociales reemplaza silencio del presidente	Sí	No	No
Permanecer en silencio	Sí	No (excepto cuando lo de Bagua)	No
Trotar en ciudad extranjera que visita para generar imágenes y no responder preguntas	Sí	No	No
Anticiparse a los periodistas al trepar cerros o escaleras y complicar el momento de las preguntas	Sí	No	No
Participar en actividades con "portátil" luego de convocar con poca anticipación a la prensa a lugares distantes e impedir después sus preguntas al final	Sí	Sí, hasta el final del quinquenio	Poco hacia el final del quinquenio
Negarse a conferencias exclusivas con la prensa extranjera	Sí	Sí	No
En momentos de crisis, encargar la vocería a un ministro	Sí (con demora)	Sí	Poco
Optar por medios de línea editorial afín para dar entrevistas "exclusivas"	Sí	Sí	No, porque rápidamente todos los medios se volvieron críticos
Utilizar las portadas del diario El Peruano como propaganda presidencial y gubernamental.	Sí	Sí	Sí aunque hubo un periodo en el que El Peruano tuvo una línea editorial de Estado y no de Gobierno
Contratación de asesores extranjeros para manejar la comunicación del Gobierno ¹⁹ y de la presidencia	Sí ²⁰	No	No, aunque el médico chileno Esteban Silva fue asesor político al inicio del Gobierno
Acomodar o postergar el desenlace de un hecho crítico para que el presidente aparezca en TV	Sí	No	No
Postergar o anular anuncios o la realización de hechos de importancia aun cuando hayan fijado la fecha	Sí ²¹	No hay información	No hay información
Limitar declaraciones de expertos contratados por la PCM	Sí ²²	No	No
Dificultar el acceso a un material "sensitivo" y su impresión en un momento de crisis	Sí ²³	No hay información	No hay información
Buscar a expertos que respalden la posición oficial con informes "técnicos"	Sí ²⁴	No	No
Crear campañas psicosociales	Sí ²⁵	Sí ²⁶	No
Establecer que los periodistas que cubran en Palacio de Gobierno usen tema y zapatos o traje formal en el caso de las mujeres	Sí	No	No

- 16 Una situación particularmente cuestionable se dio cuando el presidente Humala aprovechó el rescate de mineros informales que habían quedado atrapados en Ica y se preparó el momento de la salida a la superficie para cuando él pudiera aparecer en el prime time matutino de la TV abierta.
- 17 Una iniciativa denominada Hablemos.pe reúne a líderes locales, comunicadores de entidades públicas y periodistas regionales en foros “macrorregionales” que se realizan desde abril, como este registrado en Cusco: <http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=Vx/6dBpxBT4>. La oficina responsable de Hablemos.pe es la que coordina Blanca Rosales en la Presidencia del Consejo de Ministros. Un asesor extranjero, distinto a Luis Favre, es pagado como consultor en Hablemos.pe. El crédito de creación de la plataforma web de esta iniciativa es la empresa Double Top, que no tiene RUC ni es proveedor en las listas de Seace de 2012.
- 18 Nos referimos al asesor argentino Luis Favre, quien llegó a Lima como estrategia de campaña enviado por el Partido de los Trabajadores de Brasil y permanece hasta hoy. En diciembre de 2011, ni el presidente del Consejo de Ministros ni el presidente del Congreso supieron responder quién y cuánto le pagan.
- 19 Hubo postergación en la difusión del informe de los peritos extranjeros sobre el EIA de Conga y anulación de la visita de la presidenta de Brasil al Perú sin mediar explicación.
- 20 Fue el caso de la presentación de los peritos extranjeros que revisaron el estudio de impacto ambiental del proyecto Conga.
- 21 Esto también ocurrió con el mismo peritaje sobre el EIA de Conga: fue colgado como un archivo escaneado y bloqueado para impresión.
- 22 Ocurrió dos veces con peritos extranjeros para que dieran una versión distinta a la de José Pablo Baraybar en el caso del asesinato extrajudicial del emerretista Tito.
- 23 La más reciente fue la colocación de unas botellas, supuestas bombas molotov, cerca del aeropuerto de Cajamarca, el 30 de junio, día en que Isaac Humala, el padre del presidente, viajaría para encontrarse con los líderes que habían convocado al paro indefinido en Cajamarca contra el proyecto Conga. La información entregada a los medios fue que no había garantías para la realización de ese vuelo, y fue suspendido.
- 24 El más recordado fue el supuesto hallazgo de pishtacos por parte de la policía en Junín.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Fowks, Jacqueline “Doce meses de “La Gran Transformación”La imagen elegida por el gobierno de Ollanta Humala ”. En *Revista Argumentos*, año 6, n.º 3. Julio 2012. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/doce_meses.html

ISSN 2076-7722

APROXIMÁNDONOS A UN AÑO DE LA PRESIDENCIA DE HUMALA: los peligros y las incertidumbres de una gestión



Romeo Grompone*

En la presente coyuntura política, a pocos días de un año de la gestión de Humala, se asiste a desenlaces peligrosos para la estabilidad democrática. Sería irresponsable, sin embargo, arriesgarse a formular desde ya un desenlace definitivo. Las aseveraciones que no dejen resquicio a dudas o preguntas corren el riesgo de apresuramiento y, producto de esta precipitación, irresponsabilidad. De otro lado, en los últimos meses, las preocupaciones de nuestros frágiles protagonistas políticos han tomado como eje exclusivo y excluyente el conflicto de Conga, en medio de un escenario de extrema polarización de las dos partes en conflicto, en el que el Gobierno ha jugado, luego de una confusa etapa inicial, a favor de una de las partes, la de los empresarios.

Quizás no fuera este el punto de partida inicial de Humala, pero probablemente haya terminado envuelto en los argumentos presentados como inevitables por

grupos vinculados al Ministerio de Economía y Finanzas y la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. Al presidente podría haberle sonado como un argumento plausible que —en un contexto signado por diversos enfrentamientos y por la ralentización de la economía nacional, causada por la crisis en Europa y la desaceleración del crecimiento de Estados Unidos y de los BRIC (en particular China)— se perdiera una buena parte de las nuevas inversiones mineras y se actualizara una vez más la idea del Perú como un país de oportunidades perdidas. Las decisiones que se tomen respecto a Conga podrían ser asumidas como una “experiencia piloto”, cuyo estilo de resolución marque un derrotero para otros escenarios de parecidas características.

La renovada costumbre de la violencia

Planteada una situación con estas características y habiendo superado las dudas en el momento de la partida, todo parece indicar que ha sido el

* Sociólogo, investigador del IEP.

Gobierno el que ha establecido la manera como deberá encarar los enfrentamientos, y ha condicionado así al conjunto de actores. Cabe conjeturar que la renuncia del gabinete presidido por Salomón Lerner tiene que ver con la idea de que este aparecía como alguien en exceso dialogante, con plazos que a criterio de Humala se prolongaban demasiado. Aunque no lo podamos saber a ciencia cierta, es probable que esta decisión no tenga necesariamente que ver con su mentalidad militar. En cambio, parece que ha obrado una tendencia a buscar soluciones expeditivas que la llegada de Óscar Valdés parece ofrecer.

La renuncia del gabinete presidido por Salomón Lerner tiene que ver con la idea de que este aparecía como alguien en exceso dialogante, con plazos que a criterio de Humala se prolongaban demasiado.

En la situación que tocaba afrontar, las digresiones normativas y el saber profesional de instituciones comprometidas con el diálogo, como la Defensoría del Pueblo o los expertos en resolución de conflictos, parecieron ubicarse en situación de aislamiento, tal como en ocasiones anteriores, las que trastabillaron en el marco de las generalizaciones o de las buenas intenciones. Por lo tanto, asistimos a represiones violentas de las fuerzas policiales y a los muertos y heridos entre la población y los heridos de la policía como un desenlace a esperar, sin que la autoridad estatal marque límites a su intervención o al menos quede claro cómo ha operado la línea de mando, y acaso haya otra historia de veladas y aceptadas transgresiones de aquello establecido formalmente.

Los bloqueos impuestos para el diálogo

No parecen ser casualidad las detenciones del alcalde de Espinar, Óscar Mollohuanca, y del representante de Tierra y Libertad, Marco Arana. Desde uno de los lados del conflicto, ellos no han sido los que demostraban posiciones más intransigentes si se los compara con otras dirigencias. Es más, es probable que en otros contextos ellos hubieran asumido posiciones más moderadas que aquellas que han terminado esgrimiendo. Se sabe que en el auge de los movimientos sociales, cuando eclosionan sus manifestaciones, los dirigentes que pueden ser proclives al diálogo tienen que ponerse por necesidad al frente de la organización para no aislarse, y pueden ser interlocutores de la autoridad una vez disminuida la intensidad en la expresión de las discrepancias. No se necesita, por cierto, ser demasiado lúcido para tomar en cuenta estas consideraciones, e incluso quizás el Gobierno dio espacio a los opositores más radicales a la explotación minera pensando en una rápida solución, azuzado por los grupos económicos y los medios de comunicación más influyentes.

Los argumentos de los empresarios mineros impresionan por su intransigencia y su desidia en lo relativo a temas ambientales, junto a un pertinaz desconocimiento de los problemas que plantea la explotación de algunas actividades extractivas. Roque Benavides, gerente de Yanacocha, en una entrevista con Rosa María Palacios del 24 de junio en el diario *La República*, defiende el nuevo peritaje ambiental señalando que este desestima la idea de Conga como cabecera de cuenca, y asegura que las obras a ejecutar aumentarán las reservas hídricas de 1300 m³ a 14.000 m³, lo que indica, al margen de lo acertada o no de su valoración, que ya existe en la actualidad un grave problema en relación con el agua que muy probablemente ha justificado muchas de las de-

nuncias previas, como las relacionadas con que si lo que se va a depositar en las lagunas es desmonte y no relave, lo que implica reconocer que también es basura, pero de otras características. Por otro lado, tal vez Conga no sea una inversión rentable para la empresa, pues apenas le otorga una ganancia del orden del 10% de una mina de cobre con poco contenido en oro, pero invierten en ella por no tener condiciones políticas y sociales en otras zonas para emprender perforaciones con fines de exploración. Asimismo, solo puede mejorar las condiciones de vida de los distritos y provincias cercanas, más allá de los cuales solo establece acuerdos sobre asignaciones en una situación en la que solo importa lo que realicen el Gobierno nacional y regional.

Por lo tanto, nos encontramos ante dos cierrapuestas. El de algunos dirigentes sociales que en muchos casos utilizan estos conflictos para buscar un protagonismo con pretensiones de trascender el ámbito regional en el que actúan y conducir una coalición más amplia, que por ahora no parece cuajar; y el de los empresarios, quienes, a diferencia de lo que sucede con otras élites económicas de América Latina, muestran notorias dificultades para pensar en el largo plazo, y ejercen una suerte de vigilancia respecto a aquellos grupos de su mismo sector dispuestos a asumir una posición más dialogante.

UN PRESIDENTE ENCLAUSTRADO Y UN RENOVADO PROTAGONISMO DE LAS FUERZAS ARMADAS

En este contexto, Humala da la impresión de un enclaustramiento del que trata de salir recurriendo a un entorno de personas que manejan trabajosamente temas que tienen que ver con la gestión pública o a los tuits de su esposa Nadine Heredia, condenados a ser escuetos no solo por su limitado número de caracteres, sino porque es muy difícil

ofrecer una síntesis cuando se tiene poco o nada que decir. No lo podemos afirmar todavía sin dejar un espacio abierto a la duda, pero cabe pensar en una creciente militarización de la sociedad con enclaves regionales en los que el Estado de excepción pierda su carácter excepcional y se convierta en una manera reiterada de conducir los asuntos públicos. Por lo demás, se trata además de temas vinculados a amenazas y prerrogativas vinculadas a las Fuerzas Armadas.

Quizás el Gobierno dio espacio a los opositores más radicales a la explotación minera pensando en una rápida solución, azuzado por los grupos económicos y los medios de comunicación más influyentes.

Las amenazas provienen de zonas como el VRAEM y, por cierto, en mucho menor medida, de los espacios de conflicto social. No es demasiado complejo, sin embargo, emprender la tarea de rescatar el papel de los militares —que, por cierto, en algunas ocasiones han sufrido atropellos injustificados—, quienes en la misma operación suelen confundir al opositor radical con el enemigo armado. En buena medida, una cuidadosa y bien urdida campaña de la prensa en los últimos años trató de hacer difusas las diferencias que los separan, y en vastos sectores de la ciudadanía, sobre todo en Lima, parece haber impuesto sentidos comunes al respecto.

Están además las prerrogativas de las Fuerzas Armadas, que el politólogo norteamericano Alfred Stepan calificaba como atribuciones que la mencionada institución se reserva aun en regímenes

democráticos en cuanto a temas de una seguridad entendida en un sentido muy amplio respecto de la agenda pública (en lo relativo a su organización interna, la preservación de competencias y lo que consideran como situaciones límite del país.)

Cabe pensar en una creciente militarización de la sociedad con enclaves regionales en los que el Estado de excepción pierda su carácter excepcional y se convierta en una manera reiterada de conducir los asuntos públicos.

La caída de Fujimori tuvo consecuencias ambiguas. La primera de ellas es la imagen de unas Fuerzas Armadas dirigidas desde el Servicio de Inteligencia. Y más allá de la opinión del que escribe esto respecto a cómo se deben sopesar las violaciones a los derechos humanos y la corrupción desatada, quizás este balance no sea el mismo en la opinión pública. Lo cierto es que las principales organizaciones empresariales, y en particular la Confiep, trataron de blindar desde sus primeros pronunciamientos a una institución en crisis, cuando ella no tenía condiciones de negociación. Tampoco se ha contado con un sistema político donde los partidos políticos democráticos recuperen su menguada vigencia y consigan, en circunstancias críticas y en el mediano plazo, que los militares retornen a las tareas constitucionales que les son propias dentro de un marco estable y con procedimientos ordenados. La mayoría de las organizaciones políticas y los gobiernos no se propusieron, con excepciones, esa tarea, y probablemente no tenían las fuerzas para emprenderla.

Vistas estas circunstancias, solo se trataba de aguardar el mediano plazo para un nuevo protagonismo

de las Fuerzas Armadas en el marco de los estados de excepción. Los nuevos oficiales no requieren desligarse de un cuestionable pasado. Pueden presentarse como una nueva generación, aludir a las luchas antisubversivas de hace más de dos décadas y a los nuevos desafíos, y señalar la importancia de asegurar un principio de orden que consiga que no se entorpezca el crecimiento económico, el que además, como ya se ha visto, puede ser afectado parcialmente por factores internacionales. Quizás un momento decisivo —y acaso de ocurrir, irreversible— es que de la detención de los dirigentes protagonistas de los protestas se pase a su judicialización. Al margen de lo que puede considerarse un dudoso fundamento de una probable acusación y de los márgenes de independencia del Poder Judicial, que por presiones pueden volverse nuevamente precarios, Humala, dentro de su mencionado enclaustramiento, no parece estar en las mejores condiciones para evaluar los costos y beneficios de sus decisiones.

LOS DILEMAS DE HUMALA Y LAS DIFICULTADES PARA INTENTAR UN CAMBIO DE ORIENTACIÓN

En el momento de escribir estas líneas no sabemos si se va a recomponer el gabinete y si va a continuar como presidente del Consejo de Ministros Óscar Valdés. En teoría, solo en teoría, los acontecimientos demandan a una persona con más experiencia política y mayor disposición y habilidad para concertar. No acuden fácilmente los nombres para el desempeño de una tarea de esta envergadura. Por otro lado, aun cuando en ocasiones Humala y probablemente Nadine Heredia transmiten la idea de que van camino de una colisión, parecen obligados a delegar y a la vez desconfiados de tomar esta iniciativa. En los primeros años del gobierno anterior, Jorge del Castillo jugaba una suerte de tarea de líbero estableciendo vínculos con una red de organizaciones sociales en busca

de condiciones de estabilidad. Si la tarea emprendida resultaba exitosa los créditos iban también para el presidente. De no ocurrir así, el afectado era solo el jefe del gabinete. En menor medida, un proceso de parecidas características ocurrió también, esta vez con sus principales ministros, al comienzo del gobierno de Toledo. Humala no solo tiene dificultades para establecer el ya mencionado cálculo de costos y beneficios, sino que una conclusión a la que acaso haya llegado es la de un juego “suma cero”, en la que la presencia de una figura importante como el presidente del Consejo de Ministros, en vez de descargarlo de tareas, le quite protagonismo.

Humala parece haber pisado todas las minas que sus enemigos enconados en tiempos electorales le pusieron en el camino. Mirko Lauer planteaba en un artículo del 11 de julio en el diario La República, con alguna dosis de ironía, que la derecha se dedicó a “promover a los líderes de la protesta” a través de sus medios para que crecieran las brechas que la iban separando crecientemente de ellos. Los que tomaron la opción del enfrentamiento —agreguemos que es muy probable que a ello se haya ofrecido prestamente Valdés— han demostrado menor eficacia que la de sus predecesores. Y los grupos conservadores se han mostrado sin prejuicios ni reticencias como una suerte de “jefes de personal” del Estado.

En este año se ha extendido la escisión entre una Lima que reclama en vastos sectores el orden y las regiones de la sierra y el oriente, que exigen cambios en la conducción económica. Es más, los caminos parecen separarse cada vez más. Un grupo significativo de politólogos suele aconsejar que en tales situaciones se trata de correrse al centro como acto dependiente de la sola voluntad del gobernante, pero no es fácil si ya existe un camino recorrido. Acaso lo puedan hacer liderazgos fuertemente personalizados de partidos con extendida vigencia social. De no ocurrir así, se caen los puentes con los quienes lo habían acompañado en un periodo reciente, sin por ello recuperar los vínculos con los interlocutores a los que se ha marginado, aunque una muy pequeña ventana de oportunidad es la difusión de programas sociales inclusivos. Humala no parece el político más apto para explicar y persuadir con sus bruscos giros de orientación, y da la impresión de que esta condición es bien conocida por los poderes fácticos, que se pueden dar el lujo de apoyarlo y mirarlo de lejos.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Grompone, Romeo “Aproximándonos a un año de la presidencia de Humala: los peligros y las incertidumbres de una gestión”. En *Revista Argumentos*, año 6, n.º 3. Julio 2012. Disponible en http://www.revistarargumentos.org.pe/peligros_y_las_incertidumbres.html
ISSN 2076-7722

EL PRIMER AÑO DE OLLANTA HUMALA



Waldo Mendoza*

INTRODUCCIÓN

El primer año del presidente Ollanta Humala tiene luces y sombras. Entre las luces pueden citarse el archivamiento definitivo del plan de gobierno de la primera vuelta electoral, La Gran Transformación, y el haber mantenido intacto el sistema de políticas macroeconómicas vigentes. Entre las sombras aparecen el dejar incólume, hasta ahora, el modelo de crecimiento basado en la exportación de minerales, el haberse resignado a convivir con una presión tributaria baja y el no atacar frontalmente el problema de la desigualdad.

Todo esto en medio de una sombra adicional, proveniente de Europa, donde la crisis está lejos de solucionarse, cuyos impactos sobre nuestro país están recién en su fase inicial.

1. LAS LUCES

El presidente Ollanta Humala hizo su campaña presidencial en la primera vuelta con el plan de

gobierno La Gran Transformación (GT). La GT atacaba frontalmente al modelo de desarrollo vigente y consideraba indispensable el cambio constitucional para poner en marcha las propuestas del nacionalismo.

Debemos abandonar la dictadura del modelo neoliberal plasmado en el capítulo económico del texto de 1993, que expresa un fundamentalismo de mercado inexistente en otras constituciones del mudo

[...]. Desarrollar la economía nacional de mercado es indispensable para construir nación, es decir, una comunidad política territorializada, sin exclusiones. Pero esto no se puede hacer en el marco de la Constitución actual. (GT, pp. 33 y 63)

En realidad, dicho cambio radical no tenía ninguna justificación. En primer lugar, la experiencia de la vecindad latinoamericana de las últimas décadas, como las de Bolivia, Venezuela y Ecuador, había mostrado con toda claridad que los cambios constitucionales hacen retroceder, no avanzar, a los países. Esa propuesta ha sido, felizmente, archivada definitivamente.

* Jefe del Departamento de Economía de la PUCP y presidente del Consejo Directivo del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). El autor agradece la impecable asistencia de Gustavo Ganiko.

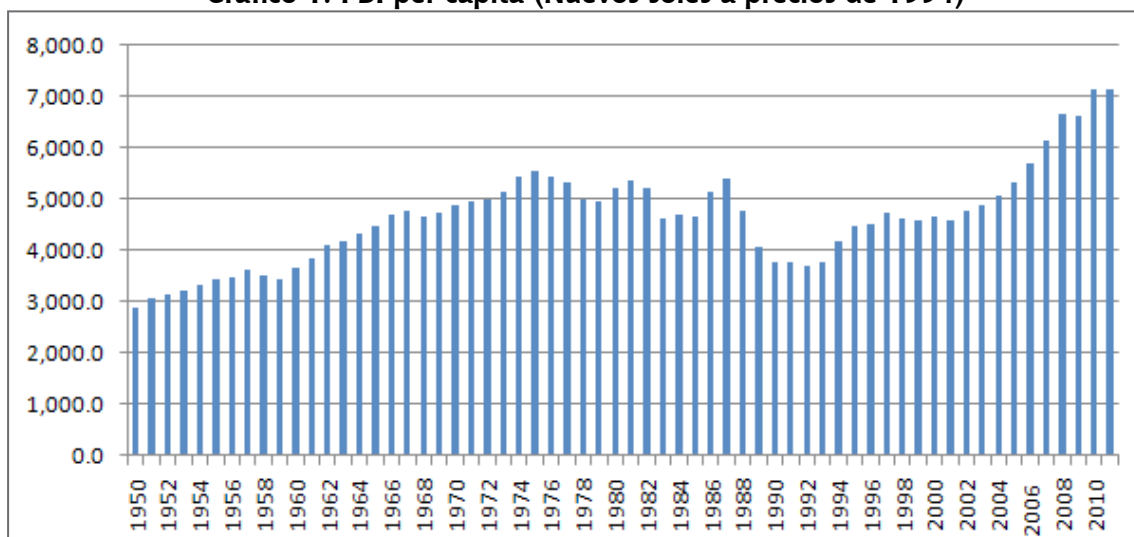
En segundo lugar, el cambio radical era innecesario, dada la excelente situación macroeconómica registrada por nuestro país en los últimos diez años, la mejor de nuestra historia económica contemporánea.

Primero, el PBI per cápita, el indicador del nivel de vida promedio de la población, llegó a ubicarse, en 2011, 65% por encima de su nivel de 2001, y es actualmente más del doble de su nivel de 1991. No es usual, en el mundo, que este indicador muestre una mejora tan significativa en tan poco tiempo. En el Gráfico 1 puede observar-

se que esta velocidad de crecimiento del PBI por persona no tiene antecedentes en nuestra historia económica contemporánea.

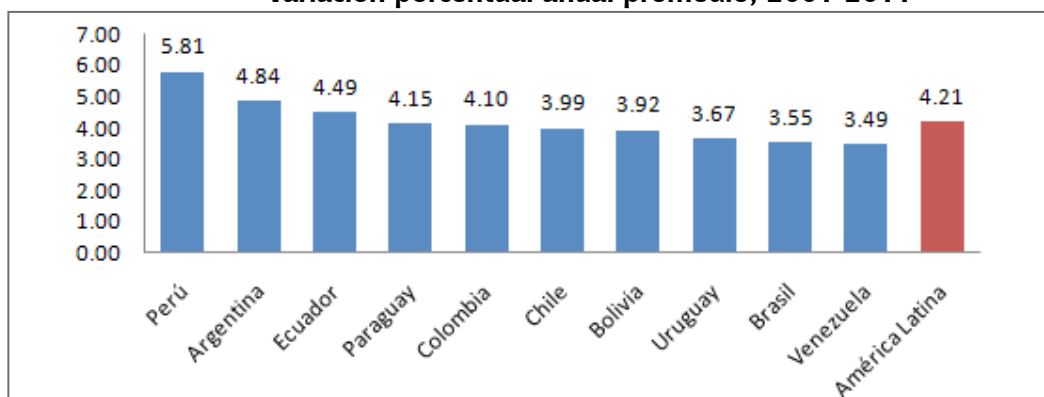
Segundo, como puede apreciarse en el Gráfico 2, en términos de crecimiento económico comparado, en el contexto de América Latina, la tasa de crecimiento promedio del PBI peruano en el periodo 2001-2011 ha sido de 5.8%, la más alta y bastante por encima del 4.2% que registra como promedio la región. Nunca antes el Perú había sido el líder del crecimiento económico en América Latina por toda una década.

Gráfico 1. PBI per cápita (Nuevos soles a precios de 1994)



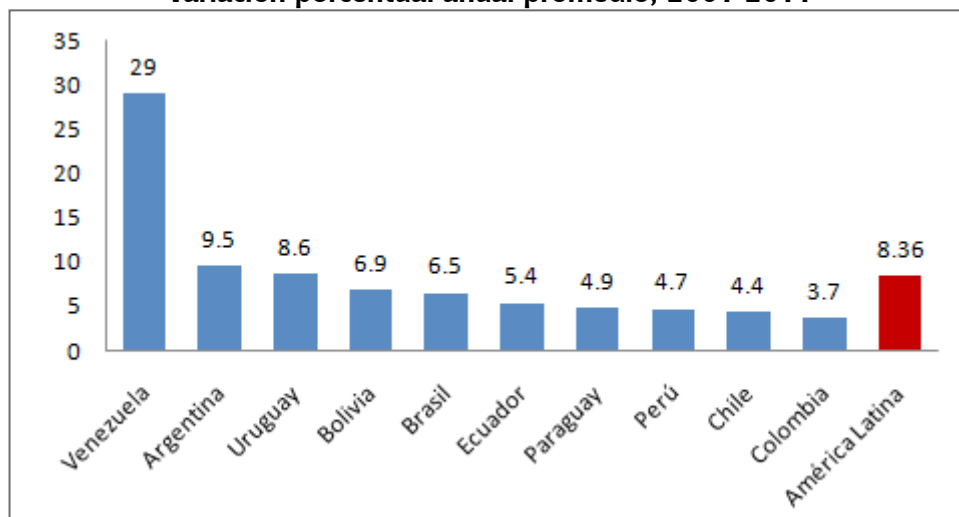
Fuente: BCRP.

**Gráfico 2. Perú en el contexto de América Latina
Variación porcentual anual promedio, 2001-2011**



Fuente: FMI y Latin Focus Consensus Forecast, febrero 2012.

Gráfico 2. Inflación: Perú en el contexto de América Latina
Variación porcentual anual promedio, 2001-2011



Fuente: FMI y Latin Focus Concensus Forecast, febrero 2012.

Tercero, respecto de la inflación, como se muestra en el Gráfico 3, Perú también es el país con el desempeño más sobresaliente en la región. La tasa de inflación promedio anual en nuestro país en el periodo 2001-2011 fue de 2.5%, la más baja de la región, y casi la cuarta parte del promedio de esta. Como en el caso del PBI, nunca antes el Perú había sido por toda una década el país con menor inflación en América Latina.

Por último, el alto crecimiento del producto y el empleo, y la baja inflación han reducido, de manera notable, como era de esperarse, los índices de pobreza. Mientras que a principios de la primera década de este siglo la pobreza afectaba a más de la mitad de la población, actualmente lo hace a menos de un tercio.

El crecimiento más alto y la inflación más baja de América Latina y una reducción drástica de la pobreza configuran lo que ha venido a llamarse con justicia el “milagro peruano”.

El sistema de políticas macroeconómicas que contribuyó en estos resultados ha permanecido intacto. El Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) ha continuado operando con una meta de inflación baja y acumulando reservas internacionales, y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha obtenido un superávit fiscal en 2011 y tiene los recursos para poner en marcha una política fiscal expansiva hoy.

2. LAS SOMBRAS

Si todo hubiese estado perfecto, la población hubiera votado masivamente por Fujimori, Toledo o PPK, símbolos del continuismo en materia de política económica. Sin embargo, el electorado eligió el programa de Ollanta, en su versión original, La Gran Transformación, o en su versión más digerible, la de la segunda vuelta, La Hoja de Ruta.

Hay dos grandes pasivos que dejaron García y Toledo, y que la población demandó modificar:

el grado insultante de desigualdad y la elevada participación de los minerales dentro de las exportaciones, rasgo característico de un modelo primario exportador difícilmente sostenible en el tiempo.

A pesar de que la desigualdad ha disminuido en los últimos años, el Perú continúa siendo un país muy desigual, entre los primeros dentro de América Latina en este aspecto, similar al que encontraron Webb y Figueroa en 1975.

Una de las maneras de medir la desigualdad es a través de las encuestas de hogares. En nuestro país, a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) difunde información sobre la desigualdad medida por el coeficiente de Gini. El coeficiente de Gini es una cifra entre 0 y 1, donde 0 significa perfecta igualdad (todas las personas tienen exactamente los mismos ingresos) y 1 significa absoluta desigualdad (una persona es dueña de todo el ingreso nacional).

El problema con el Gini que publica el INEI es que su fuente, la Enaho, tiene problemas importantes para aproximarnos a la distribución nacional de los ingresos básicamente porque los ricos no suelen contestar en las encuestas de hogares. Por lo tanto, el Gini mostrado por las cifras oficiales se parece más, en realidad, al Gini que mide la distribución del ingreso entre trabajadores.

Varios autores, entre ellos Mendoza Leyva y Flor (2011), han recalculado las cifras del INEI, y han detectado una gran brecha, de más de 30%, entre el Gini oficial publicado por el INEI y el Gini corregido. La cifra del Gini oficial para los últimos años es de alrededor de 0.62, mientras que el Gini oficial es de cerca de 0.47. O sea que el valor de largo plazo de la desigualdad del ingreso se ha

mantenido en torno de 0.60, medido por el coeficiente de Gini.

Por otro lado, los recursos naturales no renovables, como es el caso de los mineros, pueden contribuir al crecimiento económico en el corto plazo, pero difícilmente pueden explicar una alta y sostenida tasa de crecimiento. Por ese motivo, economistas como Dani Rodrik cuestionan los modelos de desarrollo que confían demasiado en los recursos naturales no renovables, como los mineros.

La modificación del estilo de crecimiento actual [...] hacia un crecimiento basado en la exportación de productos manufactureros, intensivos en mano de obra, puede conducir a una mejora en la distribución del ingreso.

En el Perú, en las últimas décadas, se ha acentuado el rasgo primario exportador de la economía peruana. Mientras en los años ochenta la participación de las exportaciones no tradicionales dentro de las exportaciones totales alcanzaba el 45%, en promedio, en la última década esa fracción es de casi 60%.

La modificación del estilo de crecimiento actual, concentrado en la explotación de materias primas de exportación, especialmente mineras, hacia un crecimiento basado en la exportación de productos manufactureros, intensivos en mano de obra, puede conducir a una mejora en la distribución del ingreso. Esta modificación es compleja, e implicaría un cambio en el estilo de crecimiento prevaeciente en el país de los últimos veinte años. Esta ruta ha sido aparentemente dejada de lado por el presidente Humala, al menos por ahora.

No existe ninguna política que apunte en esa dirección.

Por último, una lucha en serio contra la desigualdad y la pobreza requiere de recursos fiscales abundantes y de naturaleza permanente. Esta no es la ruta que ha elegido la actual administración. Según las proyecciones macroeconómicas, la presión tributaria se mantendrá en alrededor de 16% del PBI, cifra por debajo del promedio latinoamericano. Lo del impuesto predial no está considerado en la agenda presidencial, y los nuevos recursos captados de la minería son apenas superiores a los que cobraba el gobierno anterior.

La política tributaria puede ser un instrumento potente para modificar la distribución original del ingreso. Una política tributaria basada en el mayor gravamen a la explotación de recursos no renovables, especialmente mineros, así como gravar más la propiedad, a través del impuesto predial, puede contribuir a mejorar la distribución del ingreso. Asimismo, el mejor uso de los fondos públicos, especialmente en la educación pública, puede ser un instrumento que al mismo tiempo mejore la distribución del ingreso y eleve la tasa de crecimiento potencial de nuestra economía.

3. LA AMENAZA EUROPEA

La principal amenaza de corto plazo para la continuidad del “milagro peruano” viene del sector externo, de la zona del euro. Allí, los bancos están sobreviviendo gracias al salvavidas de los gobiernos y el Banco Central Europeo, los Gobiernos tienen niveles de deuda pública que en muchos casos sobrepasan el 100% del PBI, algunos de ellos (Grecia, Portugal) no han podido honrar su deuda pública y otros (España, Italia, Francia) no están muy lejos de seguir ese camino.

Con bancos quebrados que no prestan ni a firmas ni a familias y con Gobiernos que reducen el gasto público o suben los impuestos, en el intento de arreglar las finanzas públicas, Europa se dirige irremediablemente a una recesión profunda y larga.

Cambiar la política macroeconómica y el modelo de desarrollo peruano, que forma parte del primer grupo de países, los “neoliberales”, y reemplazarla por la del segundo grupo, los “no liberales”, hubiera sido una apuesta dañina para el país

Como Europa es más o menos la cuarta parte del planeta en relación con la producción y tamaño del sistema financiero, el resto del mundo, donde estamos nosotros, está siendo afectado, tanto por los canales reales como por los canales financieros.

El menor nivel de actividad económica en la zona del euro reduce la demanda por importaciones del resto del mundo, lo que hace caer el precio y el volumen de las exportaciones del resto del mundo. Por otro lado, la incertidumbre financiera en la zona euro ha hecho que los grandes inversionistas abandonen todos los activos riesgosos y migren masivamente a refugiarse en el bono del Tesoro alemán o el bono del Tesoro americano. Este comportamiento ha hecho caer las bolsas, el precio de los bonos soberanos y el precio de las materias primas producidas por el resto del mundo.

En el caso de nuestro país, en el sector real, la tasa de crecimiento anualizada del PBI se ha venido reduciendo sostenidamente desde el 9.5% registrado

a principios de año a 6% en abril último. Por otro lado, el crecimiento del PBI en el sector industrial no primario se ha detenido ya hace varios meses. Desde septiembre de 2011, casi todos los meses, la industria ha venido retrocediendo, y en el bimestre marzo-abril, con referencia al mismo bimestre de 2011, ha caído en más de 1%.

Sin embargo, la expresión más patente de los efectos de la crisis internacional sobre la producción en nuestro país es el comportamiento de la industria textil. Desde septiembre de 2011, esta viene registrando tasas de crecimiento negativas, y, en abril último, ha descendido en más de 11% con referencia a abril de 2011.

Asimismo, los precios de nuestras materias primas de exportación han acusado una caída en los últimos meses. Desde agosto de 2011, el precio promedio de las exportaciones de materias primas ha descendido en casi 6%. Concurrentemente, el volumen de exportaciones de textiles ha descendido en alrededor de 7% en el bimestre marzo-abril de este año con referencia al mismo de 2011. Todo esto en un contexto en el que la crisis europea está todavía lejos de haber tocado fondo.

En función de las reacciones de la política macroeconómica, el brazo de la política monetaria, el BCRP, ha interrumpido desde junio de 2011 la tanda de alzas de la tasa de interés de referencia que había inaugurado entre fines de 2010 y principios de 2011; ha seguido acumulando reservas internacionales, las que actualmente rosan los US\$ 60.000 millones; y ha vendido dólares, aunque esporádicamente todavía, para evitar alzas fuertes en la cotización de la moneda extranjera.

El brazo de la política fiscal, el MEF, luego de aplicar medidas contractivas en 2011, ha propuesto una política fiscal expansiva para este año, en pre-

vención de la agudización de la crisis europea. Además, a finales del mes de junio, anunció un paquete fiscal de S/. 2000 millones de gasto público adicional.

Serán la intensidad y la duración de la crisis europea, junto con las respuestas de política macroeconómica locales, las que definirán el rumbo que tome la economía peruana en los próximos trimestres. A esos elementos de primer orden habrá que sumar el desenlace que tendrá el desarrollo de las actividades mineras en el nuevo marco institucional, en el que el Gobierno intenta, con dificultad, ser un árbitro y no un jugador a favor de las mineras, como ocurrió en el gobierno de García, con la tesis primitiva del perro del hortelano.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

El Perú, así como los países de América Latina que aplican políticas económicas similares, tales como Chile, Colombia, México y, en menor medida, Brasil, tiene un modelo al que la opinión pública denomina “neoliberal”. Y los países que aplican políticas marcadamente distintas, con una participación del Estado en la economía visiblemente mayor, como Bolivia, Venezuela, Ecuador y Argentina, tienen modelos a los que podríamos denominar “no neoliberales”.

En la última década, en términos de crecimiento económico, un país “neoliberal”, Perú, es el de mejor desempeño, y un país “no neoliberal”, Venezuela, es el de peor performance. En relación con la inflación, también durante la última década, dos países “no neoliberales”, Venezuela y Argentina, son los de peor desempeño, y tres países “neoliberales”, Perú, Colombia y Chile, son los de mejor performance.

En consecuencia, cambiar la política macroeconómica y el modelo de desarrollo peruano, que forma

parte del primer grupo de países, los “neoliberales”, y reemplazarla por la del segundo grupo, los “no liberales”, hubiera sido una apuesta dañina para el país que nos hubiera situado en la ruta segura al subdesarrollo, como el que amenaza actualmente a Venezuela, Bolivia o Argentina. Entre esas dos vías realmente existentes, el presidente Humala, y más antes el presidente García, eligieron el modelo “neoliberal”. A mi juicio, fue una buena primera gran decisión.

Pero quedarse con el modelo “neoliberal” y no hacer nada significativo para mejorar los problemas distributivos y de la extrema dependencia de las exportaciones de minerales, como fue el caso de García, quien gozó de cinco largos años de vacaciones replicando exactamente lo que su antecesor Toledo había hecho, y nada más que eso, puede ser tan dañino para el país como poner en práctica las políticas que hacen los vecinos “no liberales”.

Hizo bien Humala en elegir, entre las opciones existentes en América Latina, la alternativa neoliberal. Hizo mal en quedarse demasiado pegado a lo que hacían sus antecesores. El país necesitaba continuidad, pero también requería, dentro del modelo vigente, corregir los graves problemas de distribución y crecimiento dependiente de los minerales descritos anteriormente.

La esperanza reposa en que en los cuatro años restantes vayamos en la dirección por la que votó el electorado: preservar el “milagro peruano” y al mismo tiempo reducir apreciablemente la desigualdad y avanzar en la senda de un desarrollo más manufacturero. ——— □

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Mendoza, Waldo. “El primer año de Ollanta Humala”. En *Revista Argumentos*, año 6, n.º 3. Julio 2012. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/el_primer_ano_de_ollanta_humala.html
ISSN 2076-7722

A UN AÑO DEL GOBIERNO DE OLLANTA HUMALA: Economía: en piloto automático. Política: ¿dónde está el piloto?



Efraín Gonzales de Olarte*

Para entender el primer año del gobierno del presidente Ollanta Humala es necesario tomar en cuenta tres cosas: la estabilidad macroeconómica y el crecimiento heredados de los gobiernos anteriores; la crisis electoral debido a la volatilidad de las intenciones de voto, producto de la debilidad de los movimientos y partidos políticos participantes; y la relativa desconexión entre economía y política.

Probablemente pocos gobiernos han llegado al poder con una economía tan robusta como la que recibió el presidente Humala: crecimiento estable en los últimos siete años, baja inflación, elevadas reservas internacionales, cuentas fiscales

en orden, inversiones al alza. Todo un tesoro para un gobierno en cuyo discurso preelectoral ofrecía compartir los frutos del crecimiento con las mayorías populares. El problema era cómo cumplir con estas promesas a plenitud.

Por otro lado, recordemos que hacia marzo del año 2011 se decía que el Perú iba a elegir entre el cáncer y el sida, cuando comenzaron a encabezar las encuestas Ollanta Humala y Keiko Fujimori. Es decir, por un lado había la sensación de que votar por uno era un “salto al vacío” y por la otra era volver al fantasma del fujimorato, todo ello debido a que los sectores de derecha y de centro no pudieron ponerse de acuerdo sobre una sola candidatura a la cual apoyar, por ejemplo, en torno a Toledo, PPK o Castañeda. Un verdadero drama político en el sentido de que no había capacidad de cooperación frente a la “amenaza”,

* Economista, investigador del IEP y Vicerrector académico de la Pontificia Universidad Católica del Perú. El autor agradece a Teobaldo Pinzás por sus certeros comentarios a la primera versión de este artículo.

pues el llegar al Gobierno se había convertido en una carrera con intereses microeconómicos antes que una lid política con propuestas doctrinarias creíbles; en consecuencia, era muy difícil conciliar intereses tan dispersos. El Perú, una vez más, tenía que elegir no por el mal menor, sino por el peligro menor. Para poner los nervios de punta.

Era una combinación inédita para el Perú: sanidad y crecimiento económico con zafarrancho político que podía convertirse en un desborde populista. Por ello, una vez conocidos los resultados electorales, se inició un periodo de *lobbies*, presiones y reuniones con el equipo del nuevo gobierno y el mismo presidente, para tratar de influenciar en la conformación del gabinete de acuerdo a los intereses de cada grupo en particular. Para los poderes económicos fácticos, la idea era simple: había que colocar “gente clave” en el gobierno con el propósito de reducir el equipo de la Gran Transformación, considerado radical, incrementar el equipo de la hoja de ruta y, de ser posible, ir hacia la derecha para balancear las ideas y lograr un gobierno que tranquilizara a los inversionistas nacionales y extranjeros. Aquí lo importante era que los ministros, los presidentes o cabezas de instituciones claves como el Banco Central y el Ministerio de Economía, que son los que en realidad controlan el manejo macroeconómico, no sean de las filas del radicalismo humalista.

Por ello, el candidato ganador, al tomar el poder el 28 de julio de 2011, repitió la experiencia de varios casos de América Latina: ganar con un programa de gobierno redistribucionista y populista y gobernar con el programa de sus rivales neoliberales y conservadores. ¿Qué llevó a Ollanta Humala a desmarcarse de su Gran Transformación y optar por una continuidad en lo macroeconómico con una política social un poco más agresiva, que lo mantuviera conectado a su propuesta primigenia?

Al tratar de responder a esta pregunta podemos analizar los resultados económicos del primer año, en el cual lo esencial ha sido el continuismo del modelo primario-exportador y de servicios (PESER) generado por el ajuste estructural de los años noventa del siglo pasado, la persistencia de una política macroeconómica convencional y el reforzamiento de la política social para tratar de compensar las desigualdades generadas por los dos aspectos anteriores. El resultado no podría ser otro que más de lo mismo: crecimiento con desigualdad, aunque con reducción de la pobreza condicionada a dicho crecimiento.

La hipótesis principal es que el Gobierno tuvo que ceder a las presiones de los grandes sectores económicos privados, debido a su debilidad política y la manifiesta debilidad del Estado, incapaz de operar políticas públicas más complejas.

Bajo estas circunstancias, la hipótesis principal es que el Gobierno tuvo que ceder a las presiones de los grandes sectores económicos privados, debido a su debilidad política y la manifiesta debilidad del Estado, incapaz de operar políticas públicas más complejas, como las que se necesitarían para redistribuir no solo consumo, sino sobre todo inversión y políticas sectoriales. En una situación así, no bastaba con el voluntarismo de la Gran Transformación, que solo la podría lograr un partido o un movimiento muy organizado, con cuadros técnicos y políticos para manejar situaciones complicadas y conflictivas, pues había que redistribuir una torta que sigue creciendo. Todo esto a cambio de legitimidad y tranquilidad para aprender a gobernar.

UN AÑO DE ECONOMÍA HUMALISTA: MÁS DE LO MISMO

En verdad, es bien difícil sostener que se haya hecho algo diferente a los anteriores gobiernos en el plano económico. Se tiene la sensación que, una vez establecidas las “buenas prácticas macroeconómicas”, es muy difícil hacer otra cosa al respecto, salvo políticas sectoriales complementarias o políticas sociales más fuertes. Por ello, durante el último año la economía ha seguido creciendo sobre la base del modelo PESER y la estabilidad macroeconómica se ha hecho una costumbre, tanto así que por momentos pareciera que no fuera necesario un Ministerio de Economía; bastaría con un Banco Central, y ni aún esto, medio Banco Central, pues, en la medida que el sector financiero aún sigue dolarizado, la importancia del Banco es bastante menor a la que tiene en países no dolarizados. El MEF se ha convertido más bien en un contralor del gasto fiscal en los tres niveles de Gobierno, basado en la premisa de gastar o invertir en función de la normatividad, llámese Ley del Presupuesto o el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), los cuales están basados en la desconfianza en los gobiernos regionales o locales que están en el lindero de la corrupción o de la incapacidad técnica.

La primera señal de que habría más continuidad que cambio fue que el presidente nombró ministro de Economía al viceministro del gobierno anterior, en lugar del vocero económico durante la segunda vuelta: Kurt Burneo. Luego propuso al presidente del Banco Central de Reserva, de las filas del PPC, para que continúe en el cargo. Ahí se supo que la Gran Transformación pasaba al archivo y que no habría cambios esenciales en el esquema económico. Era en realidad el reconocimiento de que se optaba por lo más fácil, lo que inmediatamente tuvo repercusiones en las encuestas de popularidad, sobre todo en los sec-

tores A y B, y legitimaba a un presidente sobre el que había grandes dudas acerca de lo que haría.

El problema insoluble hasta hoy es el de la desigualdad distributiva. Este problema no está en estrecha relación solo con la política económica y social de corto plazo; en realidad, depende del modelo económico, de la distribución de la propiedad de los medios de producción

La tasa de crecimiento peruana depende menos de lo que haga el MEF o el BCRP. Depende, de un lado, de la evolución de la economía y política internacional: la crisis de Grecia, España e Italia, que ha puesto en jaque la integración y crecimiento europeo; las elecciones americanas y la lenta salida de su crisis; y la relativa desaceleración de la economía China son factores de amenaza. Pero, por otro lado, depende de la construcción, ligada al auge financiero, la nueva industria y los servicios, factores de crecimiento interno, además del factor empresarial en distintas escalas. Por ello durante el primer año la tasa de crecimiento económico ha disminuido solo en un punto porcentual —ha pasado de 6.9% a 5.5%—, debido a que el PBI primario ha crecido en 3%, mientras que el no primario lo ha hecho en 6%. Es decir, la crisis internacional ha afectado las exportaciones, pero no la demanda interna; pero es obvio que es muy probable que el próximo año el crecimiento peruano esté solo en 5.

Un tema que sí preocupa es la tendencia a la baja del tipo de cambio nominal y también real, que conduce a seguir siendo primario-exportadores,

en la medida que el tipo de cambio está ligado a las exportaciones de sectores que gozan de una altísima renta diferencial, como la minería, el gas y el narcotráfico, lo que inhibe la generación de una mayor industria. Una revalorización permanente del sol nos condena a seguir siendo primario-exportadores mientras la demanda por minerales siga dándose, dada la existencia de un “super-ciclo” de crecimiento mundial. En este tema no hay política de largo plazo del tipo de cambio. El gobierno actual, como ha confiado en el monetarismo del MEF y el BCRP, no se ha planteado la trascendencia de este problema, de lo contrario estaría pensando en algún mecanismo monetario o políticas sectoriales para afrontarlo.

La inflación sigue siendo baja debido a la sobrevaluación del tipo de cambio, al incremento de la productividad en algunos sectores, a la política monetaria basada en metas y a que la demanda de los sectores sociales medios y bajos no crece más debido a la desigualdad de la distribución del ingreso y la riqueza. La inflación es una variable económica con un alto contenido político, pues es el indicador que mide cuál es el poder de compra de los ingresos de la gente y relaciona directamente, para enterarse de cuánto “poder” les da el gobierno de turno. Felizmente para Ollanta Humala, los determinantes de la inflación dependen muy parcialmente de sus decisiones. Mientras la inflación sea menor a 5% al año, el Gobierno podrá dormir tranquilo.

Durante este año, los índices de pobreza extrema y no extrema han seguido bajando, debido a que la economía sigue creciendo. Al parecer existe una fuerte correlación entre crecimiento macroeconómico y disminución de la pobreza, aunque nadie del Estado explica por qué. Lo que hay son investigaciones académicas que abonan en esta dirección. No sabemos si los programas sociales

ayudan a bajar la pobreza o si son solo complementarios. La idea es que la pobreza baja por el acceso al empleo, aun si es informal, antes que por el nivel y la efectividad del gasto público. De todas maneras, el presupuesto para gasto social —de 5% a 6% del PBI— nunca ha sido suficiente para contrarrestar los orígenes estructurales de la pobreza, que están más bien en el sistema de propiedad, el acceso a la educación y salud, en la posibilidad de obtener un empleo estable y en los precios relativos (con un dólar tan barato es imposible substituir las importaciones).

El problema insoluble hasta hoy es el de la desigualdad distributiva. Este problema no está en estrecha relación solo con la política económica y social de corto plazo; en realidad, depende del modelo económico, de la distribución de la propiedad de los medios de producción y, sobre todo, de la distribución de las oportunidades de educación. Por ello, no es fácil resolverlo. Pese a que el presidente Humala hizo propuestas para superar este problema, al llegar al Gobierno ha tenido que abandonar las ideas de la Gran Transformación al respecto y contentarse con replantear la política social. Es obvio que para atacar el problema de la desigualdad son necesarios algunos cambios en la política macro, las políticas sectoriales y, coordinadamente, la política social. Y este gobierno hasta ahora solo ha focalizado sus esfuerzos en la política social.

LA POLÍTICA SOCIAL COMO COMPENSATORIA O COMO ALTERNATIVA. ¿CAMBIO DE NOMBRE O DE CONCEPTO? LUCHA CONTRA LA POBREZA VERSUS INCLUSIÓN SOCIAL

Desde el punto de vista político, la política social es la que permite la interacción directa del Gobierno con la población más desprotegida, la que votó por la Gran Transformación y la que tiene

además más rédito político. Por ello, el gobierno humalista está logrando replantear la política social, antaño más de corte asistencialista y populista, en una dirección más cercana al desarrollo humano. Hay que reconocer que tuvo una buena iniciativa al principio del gobierno, cuando, en negociación con los sectores empresariales, logró una contribución voluntaria de mil millones de soles para las políticas de inclusión social, lo que incluso tuvo un sabor a política distributiva. Lamentablemente, tal iniciativa no se institucionalizó como una política de Estado.

Es justamente en el campo de lo social donde el Gobierno ha hecho avances: ha creado el Ministerio de Inclusión Social, ha aprobado la Pensión 65 de jubilación para sectores sin acceso a algún sistema previsional, ha lanzado las becas estudiantiles 18 y está cambiando el obsoleto Pronaa.

Este conjunto de acciones hacen parte de lo que el gobierno humalista entiende por inclusión social desde un enfoque cercano al desarrollo humano, que reemplaza al de la lucha contra la pobreza. La idea es incorporar en la solución a las propias personas organizadas, de empoderarlas. Obviamente, constituye un cambio de enfoque de la política social.

Era necesario un cambio de orientación y de organización de las políticas sociales, pues estaba comprobado que tenía dos problemas de fondo: que los recursos asignados son insuficientes, dada la magnitud de las necesidades de los pobres, y que hay un gran problema de filtración en la ejecución de los distintos programas sociales, que les restaba efectividad e impedía que llegaran a la población objetivo. Pero aún así se logre incrementar los recursos y se tenga más eficiencia y menos corrupción, el problema ha de subsistir, pues son políticas basadas en el consumo subsidiado y, en menor medida, en la producción subsidiada, que

solo después podría generar empleo y dar autonomía de ingreso a los pobres. Si por casualidad hubiera un problema fiscal, los indicadores de pobreza extrema volverían a retroceder.

A un año de este gobierno, lo más característico es que la economía sigue funcionando como si no hubiera habido cambio en el poder, y las políticas de inclusión social se han establecido como "el sello" de este gobierno.

El problema de la inclusión social es que si no está coordinada con la política macroeconómica y las sociales, el alcance será limitado, y no garantizará su sostenibilidad. Es decir, si el tipo de cambio sigue atrasado, las posibilidades de crear más empleo bien remunerado son menores. Si a esto se agrega que no hay políticas para aquellos sectores en los cuales se puede crear empleo, es obvio que los pobres y pobres extremos seguirán persistiendo. La política de inclusión por sí sola no es suficiente, y, como acabamos de explicar, podría ser parte de un esquema un poco perverso; es decir, que algunos instrumentos macroeconómicos no ayuden a crear empleo, por lo que siempre habrá gente esperando alguna ayuda del Estado, para lo cual la política social será funcional. He aquí un gran desafío para el Gobierno: cómo tener las políticas públicas yendo en la misma dirección y de manera coordinada.

¿EL RELATIVO DIVORCIO ENTRE ECONOMÍA Y POLÍTICA?

Desde la época del fujimorato, el ciclo político se ha desconectado relativamente del ciclo económico, sobre todo desde que la inflación es baja. No de otra forma se podría entender que gobiernos como

el de Toledo o el Alan García, al término de sus respectivos periodos, terminaran con una bajísima popularidad, pese a que las tasas de crecimiento fueron las más altas y sostenidas en varias décadas y la tasa de inflación, baja. ¿Por qué la gente no votó por un partido cuyo gobierno había sostenido la tasa de crecimiento y la tasa de inversión, además de reducir la pobreza y firmar varios tratados de libre comercio? Responder a esta pregunta excede los alcances de este artículo, pero sí nos deja la lección de que la economía va en piloto automático y los problemas políticos van por otro lado, lo que lleva a preguntarse sobre la gobernabilidad del país en manos de un presidente con poca experiencia política y un partido de gobierno a todas luces débil para manejar la coyuntura.

Un aspecto importante poco tomado en cuenta es que el Perú vive una etapa de consumismo, al que poco a poco están alcanzando cada vez más capas sociales. No de otra manera se puede explicar la proliferación de centros comerciales, malls y otros servicios que están generando una cultura consumista. Las motivaciones microeconómicas de las personas han logrado que las motivaciones políticas pasen a un segundo plano y, en muchos casos, ni se planteen. Es decir, la despolitización, sobre todo de los jóvenes, constituye una de las razones para el divorcio entre economía y política.

Por ello la política se ha reducido a protestas sociales focalizadas en determinados lugares con agendas específicas que llegan al conflicto a menudo violento que el Gobierno no logra manejar. De ahí la sensación de que la política no tiene un piloto que guíe al país en la dirección cercana a lo que queda de la hoja de ruta.

En esta perspectiva de divorcio entre economía y política, el Gobierno puede darse el lujo de perder congresistas y de disminuir su primera minoría en el Congreso sin que esto tenga alguna repercusión en la economía.

REFLEXIONES FINALES

A un año de este gobierno, lo más característico es que la economía sigue funcionando como si no hubiera habido cambio en el poder, y las políticas de inclusión social se han establecido como “el sello” de este gobierno. Es muy probable que la crisis internacional afecte al Perú, sin embargo, no parece que nos llevará a recesión alguna, aun con la disminución de la inversión extranjera. Hay varios indicadores que siguen mejorando, sin que sea el resultado de alguna política deliberada de este gobierno. Es decir, la economía va en piloto automático y la política pareciera no tener piloto, en la medida que los conflictos sociales no están siendo manejados con tino; sin embargo, tienen como característica que son focalizados y que, salvo por la cobertura de los medios, no se convierten en problema nacional.

Finalmente, mientras no haya una idea de largo plazo de adónde debe ir el Perú en lo económico —quedarnos como primario exportadores, aspirar a una mediana industrialización, combinar industria con servicios, apostar más a la agricultura—, la gestión económica se puede reducir a una buena administración macroeconómica en lugar de una política de desarrollo con inclusión. He ahí el problema de fondo de este gobierno. □

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Gonzales de Olarte, Efraín “A un año del gobierno de Ollanta Humala: Economía: en piloto automático. Política: ¿dónde está el piloto?”. En *Revista Argumentos*, año 6, n.º 3. Julio 2012. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/efrain_gonzales.html

ISSN 2076-7722

EVALUACIÓN ECONÓMICA DEL PRIMER AÑO DE HUMALA



Miguel Palomino*

El manejo de la política económica durante el primer año de gobierno del presidente Humala puede analizarse desde diversas perspectivas. Se puede hablar de todo lo que no se hizo, lo cual, dadas las carencias de nuestro país, siempre resultará en una larga lista de falencias. Se puede comparar con lo que se esperaba cuando el presidente ganó la primera vuelta, en cuyo caso ha excedido largamente casi todas las expectativas. Sin embargo, es preferible hablar de lo que se ha logrado y, para ponerlo en contexto, compararlo con lo que se consiguió en el primer año de los dos gobiernos democráticos anteriores.

Los peruanos hemos aprendido que, aunque resulte aburrido, lo primero en materia económica es el mantenimiento de las condiciones básicas de estabilidad económica: disciplina fiscal y monetaria y orden financiero. Lo segundo, para que lo prime-

ro se transforme en crecimiento, son condiciones favorables para la inversión socialmente deseable. Lo tercero es un sector público eficiente, capaz de transformar el crecimiento económico en mejores oportunidades para todos.

CONDICIONES BÁSICAS DE ESTABILIDAD ECONÓMICA

En cuanto al primer punto, el nuevo gobierno ha sido exitoso, como lo fueron en términos generales los dos anteriores. Se ha mantenido la independencia del Banco Central de Reserva (BCRP) ratificando a un presidente internacionalmente respetado y el Ejecutivo ha nombrado a técnicos competentes para el directorio. Por ello, pese a la incapacidad del Congreso de nombrar a los directores que le corresponden, la institución más sólida del país sigue manejando acertadamente la política monetaria. La labor del BCR y de su ratificado presidente tiene un elevado grado de aprobación entre los líderes de opinión, y es uno de los pilares de la competitividad del Perú.

* Economista de la Universidad del Pacífico y Ph. D. en Finanzas de la Escuela de Wharton de la Universidad de Pennsylvania. Actualmente es Director Gerente del Instituto Peruano de Economía.

También se ha mantenido la disciplina fiscal. Es cierto que es más fácil ser fiscalmente responsable cuando los ingresos del Gobierno alcanzan su máximo histórico, pero el hecho es que la performance fiscal ha sido mejor que la de los dos gobiernos anteriores. Si utilizamos el concepto de resultado fiscal estructural según lo calcula el BCR, los resultados fiscales estructurales de 2011 (-0.5% del PBI) y la proyección de 2012 (-1.0% del PBI) son mejores que el resultado fiscal estructural promedio de los dos primeros años de García y de los cinco años del gobierno de Alejandro Toledo. El resultado de los dos primeros años de Alan García fue algo mejor, pero el pequeño superávit fiscal estructural (0.2% del PBI) de 2006 —el único registrado en la década pasada— se deterioró todos los años hasta llegar al déficit estructural de 2.3% del PBI que se registró en 2010, pese a ser un año de bonanza económica. Esperemos que este mal precedente no se repita.

Además de estos resultados, es meritorio que el gobierno nacionalista finalmente haya iniciado el cambio en legislación para que las reglas de equilibrio fiscal se fijan en función del resultado estructural, una medida sobre la cual existía consenso entre los economistas, pero que ningún gobierno se animó a implementar antes.

Finalmente, pese a la turbulencia financiera internacional, la actuación de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y del BCR —junto con el crecimiento económico— ha permitido que el sistema financiero permanezca sólido y sin señales de deterioro significativo, a la vez que se mantiene la expansión del crédito que alimenta el crecimiento. El nuevo sol es una de las monedas más estables del mundo, sin que su reducida volatilidad afecte significativamente la tendencia del tipo de cambio en el mediano y largo plazo.

CONDICIONES FAVORABLES PARA LA INVERSIÓN SOCIALMENTE DESEABLE

El gobierno de Humala ha sido claro en cuanto a que se sigue contando con la inversión privada como el mecanismo más importante para lograr el crecimiento económico. El presidente ha sostenido que no se alterarán las reglas básicas de funcionamiento de la economía y que se respetarán los acuerdos y tratados. No existe voluntad de patear el tablero.

Pese a algunos intentos de sus aliados menos pragmáticos o más mercantilistas en el Congreso, el Gobierno ha mantenido los principios básicos del libre mercado.

Se ha mantenido la agenda de apertura comercial y el mensaje de que el progreso económico se centra en mejorar la competitividad de la economía. Pese a algunos intentos de sus aliados menos pragmáticos o más mercantilistas en el Congreso, el Gobierno ha mantenido los principios básicos del libre mercado, y la capacidad de resistir medidas contrarias al interés nacional —por mercantilistas o populistas— propuestas por su propia bancada marcará en buena parte su éxito en el campo económico.

En los últimos años, nuestra riqueza geológica y las condiciones internacionales llevaron a que la inversión en minería se convierta en una de las principales fuentes de crecimiento para el país. El actual gobierno se encontró con una enorme cartera de proyectos mineros, pero también con numerosos y serios conflictos sociales que im-

pedían el desarrollo de estos proyectos, los que esencialmente no habían sido atendidos por el (los) gobierno(s) anterior(es).

Es muy temprano para saber el resultado de los esfuerzos del gobierno actual para resolver los principales conflictos sociales asociados a la minería, y es cierto que el reto sería muy difícil para cualquier gobierno. Por lo pronto, la inversión minera sigue creciendo —señal de que los inversionistas no se han desanimado aún—, pero existe un claro riesgo de que mayores demoras y costos tengan un impacto negativo sustancial sobre las perspectivas de inversión minera y, por ello, sobre las perspectivas de crecimiento económico del país y de las regiones mineras en particular. Contrario a lo que muchos afirman, el *boom* minero ha traído fuertes beneficios para las zonas en las que se realiza esta actividad y para el Perú, tanto en términos monetarios como en medidas de bienestar más amplio.

Un condicionante importante de la inversión socialmente deseable es la regulación adecuada, para lo cual se requieren organismos reguladores competentes y autónomos. En ese sentido, el Gobierno ha tenido una performance deficiente, al demorar excesivamente el nombramiento de los directivos de los organismos reguladores y al devaluar su proceso de selección.

Un punto a favor del Gobierno en esta área, sin embargo, es la reforma de las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS) que se ha presentado al Congreso (proyecto de ley 1293-2011), que mejoraría sustancialmente el funcionamiento de estos servicios básicos. Los enormes problemas de las EPS son conocidos hace años, pero los gobiernos anteriores no hicieron nada por enfrentarlos.

El gobierno del presidente Humala también ha dado un paso adelante con la recientemente aprobada reforma del Sistema Privado de Pensiones (SPP), la cual, si bien es ciertamente incompleta y es preocupante la forma en que fue aprobada en el Congreso, sin duda introduce diversas mejoras en el SPP. Tomando en cuenta que el SPP requería de cambios significativos hace más de una década y que no se había logrado nada en los dos gobiernos anteriores, los logros de la reforma aprobada son importantes por incompletos que sean.

El rol del Estado en la actividad productiva también puede afectar las condiciones para la inversión socialmente deseable. El gobierno del presidente Humala ha señalado claramente la intención de fortalecer algunas empresas estatales, especialmente la más grande: Petroperú. Los problemas que llevan a que en general la actividad empresarial del Estado no tenga buenos resultados son prácticos y no ideológicos. Como lo indican la experiencia y la literatura especializada, las fallas del Estado son abundantes y difíciles de superar, especialmente cuando se trata de empresas estatales. Sin embargo, es también cierto que los planes anunciados por el Ejecutivo pretenden atender muchos de los principales problemas de estas empresas. Se ha anunciado su listado en la Bolsa de Valores y su intención de obtener capital en ella. La transformación requerida (en función de la calidad de gestión, transparencia y gobierno corporativo) para poder listar y obtener capital en el mercado es tan grande que, si se lograra, se habría dado un gran avance en cuanto a la eficiencia de dichas empresas. Sin embargo, dudamos de que esta transformación se dé, en parte por la confusión y contradicción que detectamos entre el comportamiento propio de una empresa en el mercado de capitales y los mandatos políticos a los que las empresas estatales están sujetas. En todo caso, intentar el cambio no es mala idea.

UN SECTOR PÚBLICO EFICIENTE

El obstáculo más grande al desarrollo económico del Perú es la tremenda ineficiencia e ineficacia del sector público. Aunque en los últimos años el aparato público ha mejorado significativamente en varios aspectos, en general, se ha rezagado con respecto al progreso alcanzado por el sector privado. Existe, pues, amplio espacio de mejora en el sector público, y buena parte de esta mejora no requiere grandes cambios legislativos y estructurales, sino simplemente deseo de hacerlo y voluntad política para enfrentarse a los intereses creados del *statu quo*.

Pese a que sus logros son aún limitados, el gobierno nacionalista ha realizado o iniciado más cambios en el funcionamiento del sector público que los dos anteriores, tanto en términos de estructura como de procesos.

En lo que respecta al gasto social, el Midis está poniendo en marcha importantes mejoras en la focalización y evaluación de los programas sociales para que sean más efectivos y usen mejor sus recursos. El cierre del Pronaa, instrumento favorito del clientelismo político, hubiera sido impensable en los dos anteriores gobiernos, y es una clara señal de la voluntad política del actual gobierno. Si bien es temprano aún para juzgar los resultados de las políticas que está implementando el Midis, existe consenso respecto a que la orientación del esfuerzo es correcta.

Otra buena señal en cuanto al manejo de los programas sociales es que aquellos que fueron parte de las promesas electorales del presidente han sido en general sustancialmente reformulados para mejorarlos, comenzando por una mejor focalización. Con respecto a esta última, el reciente tercer paquete de estímulo fiscal incluye la transferencia de 8.5

millones de nuevos soles al INEI para completar la implementación del padrón general de hogares del Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh). Esto también señala el esfuerzo que se viene realizando para mejorar los programas sociales.

Pese a que sus logros son aún limitados, el gobierno nacionalista ha realizado o iniciado más cambios en el funcionamiento del sector público que los dos anteriores, tanto en términos de estructura como de procesos.

En cuanto a la calidad del gasto público en general, se sigue avanzando en implementar el presupuesto por resultados, y se planea que para fin de este gobierno el ciento por ciento de los gastos susceptibles serían asignados mediante presupuesto por resultados. Otro importante factor que ha deteriorado la gestión pública y la calidad del gasto público en general es el absurdo monto máximo de remuneración, que fue quizás la más dañina decisión tomada por Alan García en su segundo gobierno. Pese a que es políticamente muy impopular revertir esta medida, el nuevo gobierno ya ha iniciado el proceso de aumentar los montos máximos de remuneraciones para el personal calificado en el sector público, medida sin la cual sería imposible una gestión pública aceptable.

En otros aspectos en el campo de las remuneraciones, no se ha logrado ningún avance en el tema de los sistemas de estas ni de pensiones públicas, y la abolición del régimen CAS no se logró mediante la aprobación de algún mecanismo que permita la necesaria flexibilidad en el empleo público.

En lo que se refiere a la efectividad de la inversión pública, se están logrando ciertos avances largamente esperados en Proinversión, los que deben permitir mejorar la calidad del gasto en infraestructura pública. El último paquete de estímulo económico incluyó una transferencia de 19 millones de nuevos soles para que Proinversión pueda contratar estudios y consultorías de calidad en la preparación de los más grandes procesos de concesión. Esto debería minimizar el problema del mal diseño y ejecución de las concesiones de infraestructura, que le cuestan enormes sumas al fisco y llevan a pobres resultados. También se esperan cambios legales que fortalezcan la eficacia de las alianzas público privadas y permitan usar más efectivamente esta modalidad de inversión para mejorar la infraestructura pública.

El tema de tributación también tiene un impacto significativo sobre las condiciones de inversión. En respuesta a una de sus promesas electorales, el gobierno nacionalista casi se inauguró con los cambios a la contribución fiscal minera. Independientemente de la carga tributaria que se juzgue adecuada para el sector minero, el nuevo esquema de contribución fiscal de la minería resulta en una mejor distribución del riesgo, lo que favorece la inversión y a la vez aumenta los ingresos fiscales esperados. Esta es una estructura muy superior a las ineficientes regalías mineras introducidas en 2004. Asimismo, es importante que, a pesar de que la discusión que precedió a la aprobación de las nuevas regalías mineras y del impuesto extraordinario a la minería fue en ocasiones muy dura, nunca se pateara el tablero, y siempre se mantuvo la orientación técnica de la contribución fiscal. Así, no obstante la mayor carga fiscal resultante, la inversión minera no se vio negativamente afectada.

No se han logrado avances significativos en lo que respecta a la tributación en general. Pese a las facultades legislativas en materia tributaria que se

obtuvieron del Congreso, no se han dado ni se esperan cambios importantes en los temas fundamentales de ampliar la cobertura tributaria, reducir las exoneraciones y lograr mayor neutralidad fiscal. Si bien se están haciendo algunos esfuerzos y se ha aumentado el presupuesto para estudios de proyectos, la descentralización del gasto ha tenido un costo severo, que solo se puede compensar con mejores mecanismos de planeamiento y control presupuestal a nivel regional y local.

LOS RIESGOS A FUTURO

A solo un año de tomar el mando, el futuro del gobierno del presidente Humala es aún bastante incierto. Los mayores temores respecto a un salto ideológico al vacío se han superado, pero aún existe mucha incertidumbre en relación con la capacidad de gestión. Esto es especialmente cierto para un régimen liderado por personas sin experiencia de gobierno, sin una sólida base de apoyo político y en un ambiente de elevada conflictividad como el que existe en el país. Como indicamos antes, sus adversarios son hoy muchos de los que lo apoyaron durante la campaña electoral, incluyendo muchos integrantes de su partido, tanto dentro como fuera del Congreso. En este contexto, lograr resultados, aun teniendo las mejores intenciones, es un verdadero reto.

Es posible que las dificultades hagan que el Gobierno ceda gradualmente a las tentaciones del populismo facilista, especialmente dada la proclividad que tienen muchos de sus aliados en este sentido. El desgaste de resistir los numerosos intentos por introducir medidas populistas o mercantilistas puede agotar a quienes dirigen el Gobierno, y la falta de una estrategia de comunicación efectiva y los errores de gestión pueden llevarlo a que pierda la batalla por la credibilidad ante la opinión pública.

Sin embargo, todo eso está por verse, y es también posible que los éxitos limitados y la perseverancia permitan avances cada vez mayores, que vayan fortaleciendo la dirección y la confianza del Gobierno conforme la ciudadanía juzgue sus resultados. Hasta ahora, el Gobierno ha mostrado más voluntad política por realizar cambios importantes que el anterior, y, salvo por el tema de la apertura comercial, que los dos anteriores. Ojalá esta voluntad siga produciendo resultados. ————— □

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Palomino, Miguel "Evaluación económica del primer año de Humala". En *Revista Argumentos*, año 6, n.º 3. Julio 2012. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/evaluación_económica.html
ISSN 2076-7722

EL PRIMER AÑO DE HUMALA: UNA NOTA



Elmer Cuba*

El sector privado estaba aterrado cuando se conoció que el actual presidente había ganado las elecciones. Ello a pesar de la llamada “hoja de ruta”, que enmarcaría sus acciones en el campo económico. Los discursos contra la economía de mercado y las diversas reformas económicas que demandaba la economía peruana habían quedado grabados en las mentes de los empresarios de todo tamaño. Por otro lado, el vivo ejemplo de lo que ocurre en Venezuela, Bolivia y Ecuador ayudaba a tener esos temores.

Las expectativas empresariales, según el BCRP, habían caído al tramo negativo desde abril de 2011, fecha de la primera vuelta electoral. Sin embargo, ya desde su primer discurso en la Plaza Dos de Mayo ese domingo, las cosas parecían cambiar. Luego, a pulso, los gabinetes Lerner y Valdés se encargaron de mejorar las expectativas empresariales, y la desaceleración de la inversión privada

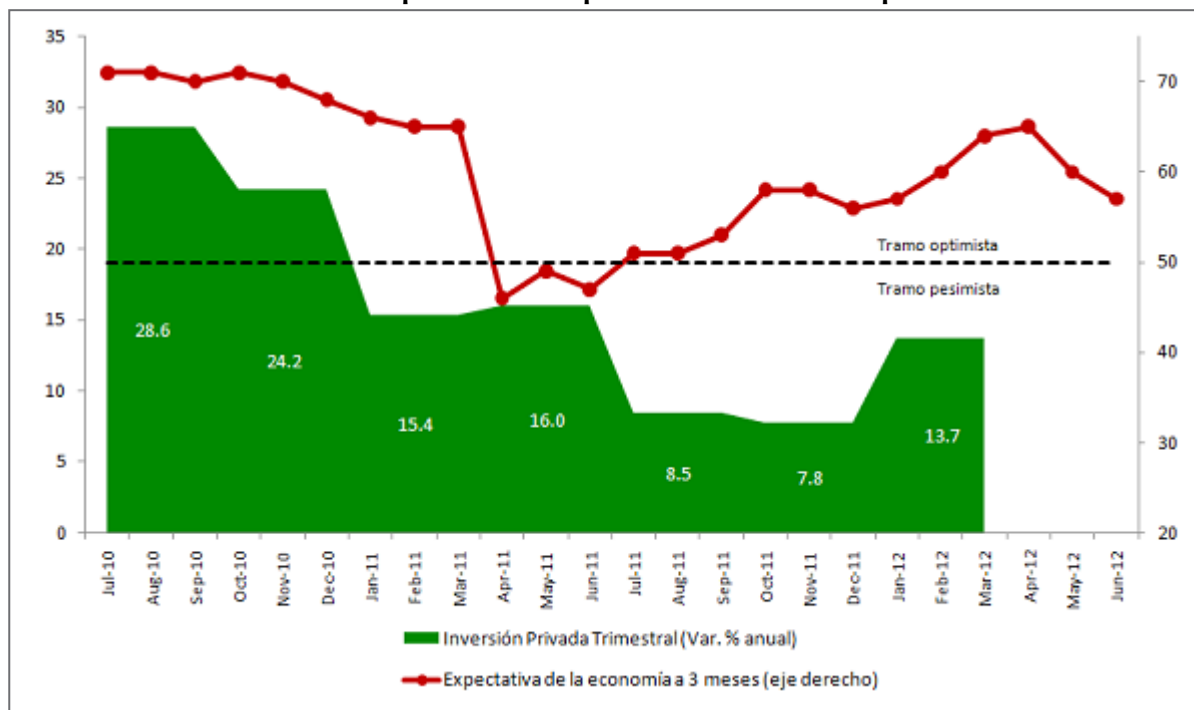
—con dos trimestres de rezago— comenzó a estabilizarse y mostrar mejores ritmos de crecimiento en el primer trimestre de 2012.

La principal medida económica del primer año de gobierno ha sido el mantenimiento de la política macroeconómica. Ello ha sido muy importante tanto a nivel local como internacional para ganar la confianza de los mercados. El no alterar el manejo monetario ni fiscal ha servido como la mejor señal para que se reanude el proceso de inversión privada y se mantenga el dinamismo del consumo familiar.

Lamentablemente, en parte como reflejo de los conflictos sociales no resueltos y los problemas asociados de gobernabilidad y en parte por la crisis europea y sus primeros efectos sobre Perú, las expectativas empresariales —que en abril casi recuperaron el optimismo de antes de las elecciones— han vuelto a deteriorarse nuevamente en mayo y junio.

* Máster en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Socio director de Macroconsult.

Gráfico 1. Expectativas empresariales e inversión privada



Fuente: BCRP.

Donde no se ven mayores avances ha sido en los sectores de servicios públicos universales. No se conocen cuáles son las metas del quinquenio en educación, salud y seguridad ciudadana.

Esto último es crucial tanto para la aprobación presidencial como para la gobernabilidad democrática. Un Estado que funcione mejor es el reclamo ciudadano de la hora presente.

En los diversos sectores económicos productivos no ha habido al día de hoy un cambio mayor de políticas. La competitividad hasta ahora no parece ser el norte del Gobierno. Mientras esta se entienda solo como el avance en los diversos rankings de competitividad internacional no pasará mucho en la capacidad de producir lo mismo a menores precios o mejorar la calidad a los mismos precios,

para no hablar de ampliar la diversidad de bienes y servicios que produce la economía. Justamente, donde se corre el riesgo de avanzar a paso muy lento es en los temas de servicios públicos y competitividad.

LAS PRINCIPALES MEDIDAS

Gravamen minero

El Ejecutivo persuadió con éxito a las empresas mineras peruanas y extranjeras, con o sin convenios de estabilidad jurídica, para que aportasen al fisco un nuevo gravamen minero. Ello ha significado ingresos del orden de S/. 337 millones solo en los primeros tres meses del año.

RMV

La remuneración mínima vital ha subido en dos

tramos, y ha pasado de 550 a 750 soles. En general, los salarios reales no se guían por el salario mínimo, pero el aumento era parte de las promesas electorales de segunda vuelta, que se ha cumplido. De mantenerse en esos niveles, no alteraría demasiado el mercado laboral, pero por ahora va a detener en algo el avance de la formalidad en el mercado laboral.

Midis

Sin duda, esta ha sido la mayor innovación positiva del presente gobierno. Crear un ministerio con autonomía y fortalezas técnicas ha sido una señal poderosa que puede cambiar de raíz la economía política de la política social. El anuncio de la desactivación del Pronaa refuerza la afirmación anterior.

Como toda nueva institución, debe nacer a prueba del cambio de personas. Si ello ocurre, un gran salto cualitativo se habría dado en ese importante ámbito de políticas de alivio a la pobreza y desarrollo social.

Reforma del Sistema Privado de Pensiones

El MEF se ha propuesto reformar el Sistema Privado de Pensiones. Una reforma ambiciosa que enfrenta el tema de la competencia en el mercado y la baja cobertura de un importante número de trabajadores independientes y trabajadores de empresas informales que tienen ingresos superiores a los formales que están dentro del sistema.

Las propuestas se han inclinado por subastar paquetes de nuevos afiliados y reducir las comisiones *tercerizando* algunos servicios comunes entre las administradoras privadas que no tengan que ver con el manejo del portafolio.

Esas medidas deberán ser correctamente implementadas en una secuencia que garantice su éxi-

to. Los reglamentos y los riesgos de falla no son menores.

Reforma tributaria

El Ejecutivo ha pedido también la delegación de facultades para legislar en materia tributaria. La meta autoimpuesta por el Gobierno es pasar de 15,5% del PBI en 2011 a 18% hacia 2016.

En el campo político, nombrar mayoritariamente a ministros "técnicos" con baja exposición a la opinión pública no es suficiente en un país que ocupa la cola en Latinoamérica en cuanto a confianza.

Una presión tributaria de 15,5% del PBI no está en línea con las actuales tasas del impuesto a la renta ni del IGV. La explicación está en las numerosas y extendidas exoneraciones tributarias y la elevada evasión tributaria. Las primeras llegan hasta el 2% del PBI, mientras que la segunda alcanza el 35% en el IGV y cerca del 50% en el caso de la renta de personas jurídicas. Por ello, los principales retos del país en este tema reposan en ambos aspectos. Sin embargo, el pedido no ha sido muy ambicioso, y solo con estas medidas no se llegaría a tal meta.

Con el crecimiento económico y la modernización de la economía, la presión tributaria sin la minería apenas ha subido 0.6% del PBI entre 2005 y 2011. La economía nacional requiere mayores recursos para financiar tanto una mejor infraestructura pública, que eleve la competitividad, como mejores servicios públicos básicos: educación, salud, seguridad interior y justicia.

Hay maneras de llegar a la meta del 18% del PBI. Una segura es atacar directamente la evasión. Otra es esperar la entrada de tres megaproyectos mineros. Las dos llevarían a superar la meta con holgura.

Gobernabilidad y crecimiento

El crecimiento económico genera una pugna distributiva que se expresa en el mercado, en los conflictos sociales y en la política. Muchas veces, las fallas de comunicación, la falta de información, las dudas legítimas o alimentadas por grupos de interés, la inoperancia y torpeza estatal, la desinteligencia de algunas empresas privadas, casos de corrupción, los propios celos en el interior de los gobiernos o las aspiraciones personales de sus ministros llevan a episodios que terminan en crisis políticas.

Estas crisis se resuelven con cambios de gabinete. En los últimos 11 años (desde julio de 2001) hemos visto pasar a 12 gabinetes. Una vida promedio de 11 meses.

Sin embargo, gracias a la continuidad de la política macroeconómica, la economía ha seguido creciendo con todos sus beneficios conocidos. Pero, debido al continuismo del resto de políticas, salvo algunas excepciones, no se notan cambios sustanciales, que ya nos pasan la factura.

BREVES REFLEXIONES

El Gobierno ha dado muestras de su pragmatismo en el campo económico, con una economía empresarialmente muy dinámica y una nueva y ampliada clase media, que hoy en día son su soporte político frente a extremismos antimineros y otros grupos de bajo peso electoral pero elevada capacidad de movilización local.

En el campo político, nombrar mayoritariamente a ministros “técnicos” con baja exposición a la

opinión pública no es suficiente en un país que ocupa la cola en Latinoamérica en cuanto a confianza, sentimiento de los beneficios de la democracia y el uso de mecanismos institucionalizados para procesar los intereses y reclamos de diversos grupos y ciudadanos.

Puede que el Gobierno cumpla parte del listado que prometió en la campaña y la “hoja de ruta”, lo que es positivo, pero aún es poco. Es lo que ofreció, pero se queda corto para lo que el país necesita para sostener un elevado crecimiento por más de una década, que nos lleve a ser una sociedad más próspera y justa.

Cumplir las promesas electorales debe ser una costumbre obligada de todo Gobierno en una democracia. En ese sentido, la “hoja de ruta” que presentó el actual mandatario antes de la segunda vuelta electoral es útil para juzgar este comportamiento de consistencia con lo prometido a los votantes.

Esperamos escuchar las propuestas para el resto del Gobierno, sobre todo las vinculadas a los servicios públicos, en particular a la seguridad ciudadana, y, por otro lado, las relacionadas con la lucha contra la corrupción, sobre todo en los gobiernos subnacionales.

El presidente Humala debe relanzar su gobierno de cara a su segundo año en funciones. La política también es encantar al ciudadano con promesas de vida futura. □

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:
Cuba, Elmer. “El primer año de Humala: una nota”.
En *Revista Argumentos*, año 6, n.º 3. Julio 2012.
Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/evaluación_económica.html
ISSN 2076-7722

COTLER: EL COMPARATIVISTA



Carlos Meléndez*

Julio Cotler pertenece a la generación de los padres fundadores de la ciencia política latinoamericana, aquellos convencidos de que para conocer a sus países hay que mirar al continente entero y a los procesos mundiales en su conjunto. La producción académica de Cotler, por lo tanto, está comprometida con los desafíos que ha enfrentado la democracia en el Perú y en América Latina. No es una mirada aislada y perdida en la historia propia de un caso que se remonta a la Colonia para encontrar las respuestas del futuro. Es un trabajo que por histórico no deja de ser comparado, que por ahondar en las estructuras sociales no deja de ser politológico, que por científico no abandona el compromiso. Cotler ha demostrado que es posible convertir el objeto de estudio en una pasión.

Quiero enfocarme en el Cotler comparativista, como colaborador y encargado del análisis del caso peruano en tres proyectos académicos que

tenían como objetivo comprender fenómenos políticos que atravesaban las realidades y preocupaciones de todo el continente. En los años setenta, Juan Linz y Alfred Stepan se preguntaron cómo y por qué regímenes democráticos entraban en crisis y caían. Era uno de los primeros intentos sistemáticos para estudiar la dinámica de los procesos de derrumbe de las democracias en América Latina, inspirado por la terrible consecuencia del golpe a Allende en Chile, pero también por las secuelas del franquismo en España. Las democracias buscaban asentarse en una tierra difícil, no solo por los legados estructurales de sociedades en cambio, sino también por ser escenarios donde las incursiones militares eran moneda corriente. ¿Era posible sostenerlas? ¿Eran inevitables las rupturas en manos de líderes autoritarios? Cotler fue convocado a este proyecto para resolver una pregunta específica, tradicional y vigente casi cincuenta años después: ¿por qué colapsaban las instituciones democráticas en el Perú? A la luz del autodenominado Gobierno Revolucionario

* Universidad de Notre Dame, Indiana, Estados Unidos

de las Fuerzas Armadas, iniciado en 1968 por el general Juan Velasco Alvarado, pero también tomando como referencia el gobierno militar de Manuel Odría y el militar-institucional de 1962, Cotler ensaya una respuesta estructural histórica a un fenómeno que, según su entender, no podía interpretarse solamente como una “crisis de las superestructuras”.

Efectivamente, según Juan Linz (1978), el colapso de la democracia es finalmente causado por élites políticas que han reducido la legitimidad de este tipo de régimen. De acuerdo con el modelo probabilístico que desarrolla el autor, las estructuras socioeconómicas solo crean oportunidades y obstáculos para los actores. Por lo tanto, el devenir de estos regímenes políticos se debe a decisiones que toman las élites al respecto. La idea central propuesta por Linz y Stepan es que son las variables políticas las que permiten dar cuenta del colapso democrático. Los demás colaboradores de la edición —entre los que se encuentran otros padres de la ciencia política comparada latinoamericana como Guillermo O’Donnell, Alfred Stepan y Daniel Levine— discuten la propuesta de Linz, y suscriben en términos generales —matices más, matices menos— las líneas argumentativas. Cotler, que explica el caso peruano, es el autor que más difiere del marco propuesto por el editor de la colección.

Para Cotler (1978a), el énfasis centrado en los actores no es suficiente para explicar el colapso de las instituciones representativas. Solo a través del análisis histórico de las estructuras de clase de una sociedad se pueden explicar —de acuerdo con su razonamiento— la naturaleza de las instituciones políticas y las razones de su derrumbe y de los cambios (p. 178). De modo que la democracia peruana desarrollada en el siglo XX (por lo menos antes de Velasco) es solo una “de forma”, pues

el país no gestó una burguesía nacional capaz de incorporar las demandas de las clases bajas y establecer un sistema democrático (p. 178). Si se mantiene el esquema dependientista, la democracia peruana no evolucionará en contenido, sentenció el autor. Por lo tanto, el golpe de Velasco de 1968 no ocasionó solamente la caída de la democracia, sino el final del colapso de una oligarquía que experimentó con “formas” democráticas para mantener el control de la población (p. 205).

La producción académica de Cotler, por lo tanto, está comprometida con los desafíos que ha enfrentado la democracia en el Perú y en América Latina. [...] Cotler ha demostrado que es posible convertir el objeto de estudio en una pasión.

Cotler no explica el caso peruano desde un determinismo económico, pero —a diferencia de los otros colaboradores del proyecto— considera que el desarrollo de las ideologías y los liderazgos moldeadores de los regímenes políticos acontece dentro del contexto de grandes estructuras socioeconómicas, las cuales finalmente definen las opciones de los actores políticos. Este argumento es, en gran parte, la tesis de su clásico *Clases, Estado y Nación* (1978b), pero en diálogo y tensión con el desarrollo de las nociones de la agencia política propuesto por la politología comparada para comprender los cambios de régimen.

Ocho años más tarde, Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, desde el Woodrow Wilson International Center, publican el producto de un largo proyecto de investigación sobre

las transiciones desde regímenes autoritarios. *Transitions from Authoritarian Rule* es uno de los clásicos de la política comparada para América Latina, con énfasis interpretativo —nuevamente— en las decisiones y rumbos de acción que los actores políticos toman en un mar de incertidumbres como el que rodea el declive de los regímenes autoritarios. El ensayo principal, escrito por O'Donnell y Schmitter (1986), parte de tres premisas: una base normativa (la instauración y la consolidación de la democracia como meta), las transiciones, caracterizadas por su incertidumbre (sorpresas y dilemas), y la inadecuación de variables estructurales (económicas, sociales y culturales) para entender un contexto de rápidos cambios y volátiles alternativas de acción. Por lo tanto, sostienen los autores, cualquier conclusión es “tentativa” y el devenir de las democracias, “incierto”. En la introducción al volumen correspondiente a los casos latinoamericanos, O'Donnell (1986) aborda las particularidades de la dictadura velasquista: el contraste entre un experimento militar populista como el peruano y los autoritarismos burocráticos del Cono Sur. Sin embargo, esta distinción no resta capacidad explicativa a la argumentación general del texto, finaliza el politólogo argentino.

La contribución de Cotler (1986) para explicar las intervenciones militares en el Perú, parte de este volumen, apela a un punto medio entre los determinismos estructurales e históricos que, por ejemplo, desarrolló en el proyecto de Linz y Stepan, y una aproximación que subraya en demasía la autonomía de los actores políticos. Efectivamente, las decisiones de la transferencia del poder de los militares a los civiles en el Perú, tanto en 1963 como en 1977, se deben a tensiones provocadas en el interior de las élites de gobierno, pero responden asimismo a procesos de movilización política. Por un lado, la transición es el resultado de las decisiones de los gobernantes, que provocaron

una situación de crisis y malestar que se refleja en la movilización social, pero al mismo tiempo tal crisis es el producto de un sistema económico dependiente del capitalismo extranjero (pp. 154-155). Las medidas políticas y los cambios en las estrategias en el tránsito de la “primera fase” velasquista a la segunda de Morales Bermúdez tienen que leerse, de acuerdo con el autor, paralelamente con la crisis económica y las negociaciones con el sistema financiero internacional.

A diferencia de un análisis exclusivamente basado en la agencia, Cotler explora el trasfondo de las alternativas adoptadas por las élites, pero no como una salida a coyunturas, sino considerando el peso histórico de problemas de larga data aún irresueltos.

A diferencia de un análisis exclusivamente basado en la agencia, Cotler explora el trasfondo de las alternativas adoptadas por las élites, pero no como una salida a coyunturas, sino considerando el peso histórico de problemas de larga data aún irresueltos, en el que la política no puede interpretarse sin los efectos de la economía en la configuración de la sociedad. Política, economía y sociedad están más entrelazadas en la visión de Cotler que en una interpretación “delgadamente” politológica:

[...] el futuro y la consolidación de la democracia dependen de la capacidad del Estado por mediar los intereses conflictivos de grandes sectores de la sociedad que no acceden a la participación política [...] el problema de la democracia en el Perú se convirtió nuevamente en cómo se determina el tipo de participación política

posible para los sectores populares y medios en un contexto económico favorable a la reconcentración del poder en manos de unos pocos grandes grupos financieros y la reincorporación del país en los mercados internacionales a través del énfasis en las exportaciones primarias [...]. (Cotler 1986: 172)

Finalmente, nueve años después, Julio Cotler participa en un tercer proyecto de política comparada promovido desde la academia norteamericana. Scott Mainwaring y Timothy Scully, profesores de la Universidad de Notre Dame, publicarían uno de los textos más influyentes sobre los sistemas de partidos en América Latina. *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America* (1995) planteaba una clasificación del sistema de partidos distinta a las tradicionales convenciones sartorianas basadas en la fragmentación y la polarización, basada en el nivel de institucionalización del sistema de partidos en su conjunto. A diferencia de los trabajos anteriores, centrados en el análisis del régimen político, los editores plantean la institucionalización de los partidos como la diferencia crítica entre los sistemas latinoamericanos. La institucionalización es una variable política continua, aseveran Mainwaring y Scully, y los sistemas de partidos pueden clasificarse en algún lugar dentro de sus dos extremos, ya sean sistemas institucionalizados (Costa Rica, Uruguay y Colombia) o ya sean embrionarios (Bolivia, Ecuador y Perú). Aquellos más institucionalizados tienen más posibilidades de consolidar un régimen democrático.

Julio Cotler colaboró en este libro con la asignación de analizar el caso peruano a partir de las preguntas propuestas por los editores. En "Political Parties and the Problems of Democratic Consolidation in Peru", Cotler aborda la problemática de los partidos políticos peruanos desde su afianzado sello personal: buscando la raíz histórica de los fenómenos políticos. De este modo, el alto ni-

vel de personalismo de los partidos peruanos proviene de la tradición patrimonialista de una cultura autoritaria, la ausencia de institucionalización interna de los partidos se origina en la tendencia "movimientista" de la política peruana, la fragilidad de las identidades política se debe a la desafección política de sectores sociales no incluidos por el Estado y el débil asentamiento del sistema de partidos en su conjunto responde a la construcción de un estado oligárquico y patrimonialista.

Cotler es un comparativista de mirada profunda; nos recuerda que la realidad no debe verse con gafas oscuras, sino directamente a la luz, aunque resienta la vista.

Esta perspectiva le permite, a diferencia de otros académicos que estudian el sistema de partidos peruano, una mirada más integral, que desde una perspectiva politológica incluya el análisis de lo que desborda al sistema político. No se puede entender el sistema de partidos, para Cotler, sin considerar en el panorama la violencia de Sendero Luminoso y el nacimiento de *outsiders* autoritarios en un contexto de neoliberalismo de mercado. El estilo patrimonialista de la política peruana atraviesa el siglo XX, desde el tipo personalista de ejercer autoridad en los partidos tradicionales hasta el "neopatrimonialismo" de "independientes" como Alberto Fujimori. Nuevos líderes, señala Cotler, buscan reemplazar la vieja política con las mismas formas de ejercerla. La baja institucionalización del sistema de partidos es la consecuencia inevitable de la suma de procesos históricos que se remontan a la fundación misma de estas formas partidarias. El sistema embrionario nació con severas fallas que

fueron agravándose con la pérdida de confianza en los partidos en los años ochenta y con el autoritarismo pragmático de los años noventa.

La participación de Cotler en estos tres proyectos académicos contribuyó a establecer los temas de discusión fundamentales para la consolidación de la democracia en América Latina. Son obras científicas y comprometidas, en las que el autor insistió en aprehender la política desde sus raíces históricas. El estructuralismo que alimentó su argumentación no riñe, irremediablemente, con la aproximación centrada en la agencia política, más bien facilitó la comprensión de la complejidad de un contexto donde las decisiones políticas no solo producen resultados históricos, sino que vienen cargadas de procesos sociales más profundos. La obra de Cotler atraviesa las preocupaciones más normativas de la ciencia política, y lo convierte en un observador que acompaña la caída de las democracias, las transiciones que nos devuelven a ella y los retos de su consolidación como régimen político. Su visión particular hace que estas inquietudes intelectuales sean más profundas y no obvien, por un mal entendido rigor disciplinario, el impacto de un Estado que no termina de desembarazarse de su legado colonial, la incapacidad de las élites por incluir a sectores sociales que encuentran en la movilización su lucha por el reconocimiento y una democracia que no debe contentarse con renovar ciclos electorales sin ser un sistema eficiente de intermediación de demandas. Cotler es un comparativista de mirada profunda; nos recuerda que la realidad no debe verse con gafas oscuras, sino directamente a la luz, aunque resienta la vista.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cotler, Julio (1978a). "A Structural-Historical Approach to the Breakdown of Democratic Institutions: Peru". En Juan

Linz y Alfred Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Colter, Julio (1978b). *Clases, Estado y Nación*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Cotler, Julio (1986) "Military Interventions and Transfer of Power to Civilians in Peru". En Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Cotler, Julio (1995). "Political Parties and the Problems of Democratic Consolidation in Peru". En Scott Mainwaring y Timothy Scully (eds.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

Linz, Juan (1978). "Crisis, Breakdown, and Reequilibration". En Juan Linz y Alfred Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1995). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

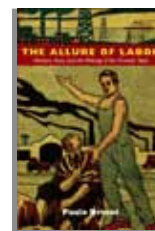
O'Donnell, Guillermo (1986). "Introduction to the Latin American Cases". En Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule. Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

O'Donnell, Guillermo y Phillippe Schmitter (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Meléndez, Carlos "Cotler: el comparativista". En *Revista Argumentos*, año 6, n.º 3. Julio 2012. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/cotler_el_comparativista.html
ISSN 2076-7722

LA INDUSTRIALIZACIÓN COMO ASPIRACIÓN CULTURAL: RESEÑA DEL LIBRO *THE ALLURE OF LABOR*



Mauricio Zavaleta*

El historiador Paulo Drinot ha publicado recientemente un libro importante para entender la formación del Estado peruano a inicios del siglo XX a través de las dinámicas de inclusión y exclusión que rigieron su constitución histórica. Luego de su lectura, queda convencido el lector de encontrarse frente a un gran libro que combina un argumento claro y teóricamente novedoso con un impecable trabajo de archivo.

El argumento central propone que las élites nacionales compartían la creencia de que el desarrollo del país solo podía ser posible a través de la industrialización, la cual, “antes que un proyecto económico, emerge como una aspiración cultural” (p. 3) que buscaba “redimir” a los indígenas transformándolos en trabajadores industriales mestizos. Dicho de otra forma, “la industrialización podía presentar al Perú una solución al más apremiante de sus problemas: la inadecuada naturaleza de su

población” (p. 46). A pesar del reducido porcentaje de empleados en puestos industriales con los que contaba el país durante las décadas de 1920 y 1930, el Estado implementó una serie de políticas sociales que buscaban proteger a los trabajadores de influencias perniciosas (políticas e ideológicas) y mejorar sus niveles de vida, dada su condición de “agentes de progreso”. Este proceso formó parte de un tendencia mundial, pero cuya particularidad en el caso peruano es que respondía a una “visión racializada” de la población, en la cual lo indígena era asociado con el atraso y, por lo tanto, incompatible con el porvenir industrial.

Para construir el argumento el autor aborda el problema desde una perspectiva culturalista centrada en lo que Foucault llamó “gubernamentalidad”, lo cual consiste en un nuevo proyecto de gobierno, donde el Estado busca ejercer control sobre la población a través de la mejora de sus condiciones de vida y restringe sus impulsos represivos. Este acercamiento debate con las perspectivas predominantes en la

* Politólogo de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

literatura sobre el tema, las cuales consideran que las políticas sociales implementadas por Leguía y posteriormente por Benavides responden a tácticas de cooptación de la clase obrera de ambos gobiernos. Desde esta nueva perspectiva, Drinot introduce en las primeras páginas del libro dos conceptos de central importancia para entender el fenómeno estudiado: racionalidades de gobierno (formas a través de las cuales ciertos “objetos” se convierten en materia de gobierno) y tecnologías de gobierno (mecanismos que operacionalizan las racionalidades de gobierno).

las nuevas políticas sociales buscaron —además de impedir el avance del aprismo y el comunismo— mejorar las condiciones de vida de los obreros, ya que responden a una “biologización de lo social”

El trabajo de Drinot centra su análisis en un conjunto de instituciones que conformaban esa especie de incipiente “Estado de bienestar” peruano. Aunque el libro está dividido en seis capítulos, es posible dividirlo en dos grandes partes. La primera (capítulos 1, 2 y 3) analiza las políticas implementadas en los primeros años del siglo XX y el Oncenio de Leguía, lo cual brinda una visión clara de cómo la cuestión del trabajo se convierte en un “objeto” sobre el cual el Estado reclama potestad de intervención. Estas nuevas racionalidades de gobierno convirtieron al trabajo en materia de legislación, principalmente para mediar en los conflictos entre trabajadores y empleadores. La división establecida por la Constitución de 1920 a través de artículos diferenciados destinados a proteger a los indígenas

y los trabajadores ilustra las concepciones racializadas mediante las cuales actuó (legisló) el Estado. Esta nueva constitución permitió diseñar instituciones destinadas a intervenir en la esfera del trabajo, entre las que destacó la Sección del Trabajo del Ministerio de Fomento, cuyas funciones principales consistían en otorgar reconocimiento oficial a los sindicatos y arbitrar disputas entre empleadores y obreros. Desde los lentes conceptuales propuestos, las nuevas leyes e instituciones constituyen tecnologías de gobierno a través de las cuales el Estado ejercía control social.

En la segunda parte del texto (capítulos 4, 5 y 6), el autor analiza las políticas instauradas por el gobierno de Óscar Benavides. A diferencia de las políticas implementadas por Leguía (las cuales cumplieron una función de delimitación e intervención), las nuevas políticas sociales buscaron —además de impedir el avance del aprismo y el comunismo— mejorar las condiciones de vida de los obreros, ya que responden a una “biologización de lo social” (proceso a través del cual las élites buscan mejorar las condiciones de los individuos, o “cuerpos”, como una forma de solucionar los problemas de la sociedad en general). Durante la década de 1930, el Estado intentó brindar vivienda, alimentación y salud a los obreros a través de programas sociales exclusivos: los barrios obreros, restaurantes populares y la creación del Seguro Social Obrero.

El análisis de las instituciones demuestra de forma convincente la tesis de que el Estado no solo buscaba contrarrestar la influencia de apristas y comunistas, sino también mejorar la calidad de vida de quienes consideraba trabajadores. No obstante, la comprobación empírica del argumento central resulta insuficiente. Excepto en el capítulo dedicado al Seguro Social, donde se demuestra que los indígenas son excluidos de forma consciente

por los impulsores del proyecto, en los capítulos dedicados a los barrios obreros y restaurantes populares, la intencionalidad de excluir a los indígenas es verosímil, pero sin una prueba clara del propósito de sus ejecutores directos. La clave para sostener la veracidad del argumento radicaría entonces en la exclusión absoluta de los indígenas en el proyecto social del Estado, mas no en evidencia directa que demuestre que este tipo de “tecnologías” buscasen transformar o eliminar a los indígenas. Aunque no está dicho explícitamente, la reiteración del argumento dentro del análisis de los casos pareciera sugerir que el propósito “civilizador” estaba tan interiorizado en la mentalidad de las élites que la exclusión de los indígenas era practicada de manera casi inconsciente.

Antes de terminar creo importante destacar que si bien la investigación encaja dentro de una nueva corriente historiográfica centrada en las creencias, ansiedades y acciones de las élites, esta no pierde de vista el rol constitutivo que cumplen los trabajadores en el proyecto de gubernamentalidad. Drinot demuestra que los obreros peruanos, por ejemplo, “compartían las racionalidades de Gobierno expresadas y promovidas por la Sección

del Trabajo” (p. 75) y participaron de forma activa en los proyectos sociales impulsados durante los años treinta (de hecho, los arbitrajes impulsados por la Sección fueron vistos con entusiasmo por los trabajadores, pero rechazados y boicoteados por los empleadores).

En suma, nos encontramos frente a un libro importante, que nos presenta un argumento novedoso, además de brindar nuevas herramientas conceptuales. A las cualidades del libro debe sumarse el modo en que está estructurado y escrito, lo cual lo hace un texto dinámico y entretenido de leer. Lamentablemente, que haya sido publicado en inglés dificulta su difusión en Perú. Esperemos que pronto sea traducido. □

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Zavaleta, Mauricio. “La industrialización como aspiración cultural: reseña del libro *The allure of labor*”. En *Revista Argumentos*, año 6, n.º 3. Julio 2012. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/the_allure_of_labor.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.
