

# INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

BOLETIN DE COYUNTURA POLITICA Y ECONOMICA **IEP**

## Argumentos

## Presentación

Esta es una publicación del  
Instituto de Estudios  
Peruanos  
Año / 2  
Número 11  
Precio S/. 5.00  
Horacio Urteaga 694  
Lima 11, Perú  
Telf. 32-3070 / 24-4856  
Fax [51-14] 32-4981  
Correo electrónico  
IEPEDIT@IEP.PE  
Impreso por GRAFICOS  
S.R.L.  
Lima, setiembre de 1993

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

# 11

### COMITÉ EDITORIAL

Carlos Iván Degregori  
Romeo Grompone  
(coordinador)  
Teobaldo Pinzás

### COLABORADORES

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

**U**n proyecto de reforma constitucional debe someterse a referéndum para que la ciudadanía se pronuncie. Sabemos que este voto generalmente expresa el apoyo político a una personalidad o a un movimiento antes que un debate sobre derechos ciudadanos y relaciones entre instituciones representativas. Cuando la Constitución propuesta prescinde de concertaciones y acuerdos entre distintas tendencias, este último punto es finalmente el único que importa. El politólogo italiano Sartori advertía que una democracia de referéndum puede convertirse en un juego de todo o nada, exacerbar conflictos y consolidar una tiranía con el apoyo de la mayoría de la población.

En los momentos de consentimiento a su gestión, los líderes autoritarios expresan con transparencia sus intenciones. En las palabras del titular del Ejecutivo: "se trata, en suma, de aprobar o no aprobar a Fujimori". Los congresistas del oficialismo pasan en la hora decisiva a un segundo plano o se retiran de la escena. La oposición debe concentrar el debate en los temas esenciales: la

reelección, la pena de muerte, las imprecisas atribuciones de municipios y regiones. El referéndum probablemente se pierda. Sin embargo, es el momento de ofrecer buenas razones para persuadir, pensando en el mediano plazo, acerca de los peligros del autoritarismo. Esta opción requiere constituir un amplio movimiento social y no recurrir únicamente a las aisladas opiniones de elites intelectuales o políticas.

## Contenido

### COYUNTURA POLITICA

El referéndum y el futuro de la democracia  
Julio Cotler 2

### COYUNTURA ECONOMICA

¿Está el Perú en la dirección correcta?  
A tres años de la estabilización del  
ajuste estructural  
Efraín Gonzales de Olarte 3

### ECONOMIA

Política Agraria: ¿Cuál es el modelo?  
Carolina Trivelli 7

### SOCIEDAD

Comités de defensa civil: Un rostro  
de la guerra de Ayacucho  
Ponciano del Pino 9

Asháninkas, ecología y violencia  
Entrevista a María Heise y  
Oscar Espinosa 12

### CRITICA Y RESEÑA

Historia, salud y población en América  
Latina: Noticias de libros importantes.  
Marcos Cueto 15

# EL REFERENDUM Y EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA

**Julio Cotler**

**E**l carácter autoritario del régimen político que estableció Fujimori el 5 de abril de 1992 pasará una nueva prueba el 31 de octubre de este año, cuando se realice el referéndum para aprobar o rechazar la Constitución preparada durante los últimos ocho meses. Pero, más que la evaluación de este documento, lo que el Presidente y la oposición persiguen es el veredicto electoral sobre la actuación de Fujimori.

En este sentido el referéndum tendrá un carácter plebiscitario. En efecto, ambas partes plantean aprobar o rechazar la gestión ejecutada por Fujimori, la continuidad de su ejercicio tecnocrático ("gerencial") al amparo de disposiciones extremadamente presidencialistas y su reelección en 1995.

Fujimori tiene importantes puntos en su favor. Los ajustes económicos, las medidas de estabilización y las reformas estructurales han logrado abatir relativamente la inflación e iniciar la re inserción del país en la economía mundial. La captura de los líderes y el inicio del dismantelamiento de los movimientos subversivos también han contribuido a concitar el aplauso de amplios sectores del país y del extranjero.

Estos éxitos, asociados con la gestión personal de Fujimori, han servido para crear una sensación de estabilidad y de insólito optimismo, que se reflejan en las encuestas de opinión pú-

blica. Estas registran índices de aprobación al Presidente que fluctúan entre 60% y 65%.

El gobierno y sus aliados —militares, empresarios y canales de televisión— postulan la aprobación de la nueva Constitución y, en esa medida, de Fujimori aduciendo que ella asegurará la continuidad necesaria para encarar los difíciles problemas del país y sentar las bases de su "modernización". De lo contrario, sostienen, el país caería en el vacío siendo condenado a retornar al caos. Es decir, la personalización del poder de Fujimori a un grado que se asemeja a un régimen neopatrimonial, constituyendo así la base que aseguraría las transformaciones del país y el futuro del Perú.

Una vez más, el fracaso de la actuación de las instituciones abre paso a la invocación de las virtudes de un "indiscutido e indiscutible" jefe que, como Velasco, resultaría siendo la tabla de salvación del país.

Además de sus éxitos, Fujimori también tiene a su favor la inexistencia de alternativas confiables. Los partidos políticos no salen de su descrédito y parálisis. Las organizaciones sociales siguen postradas, después de los conflictos y la desorganización inducidos por la hiperinflación, las amenazas y los asesinatos de los movimientos subversivos. Estas situaciones contribuyen a que la sociedad tenga dificultades para aglutinarse alrededor de otras opciones que las oficiales.

Sin embargo, la convocatoria al referéndum ha facilitado que se den algunas muestras significativas de revitalización de la sociedad civil y su interés en la

renovación de la institucionalidad democrática.

Mientras los desprestigiados liderazgos políticos persiguen monopolizar las banderas del NO para llevar aguas a su molino, la confluencia de distintos sectores de la sociedad que hasta hace poco se ignoraban o eran mutuamente hostiles, constituye un paso para el eventual remozamiento de la elite y la práctica política con visos pluralistas. En efecto, existen indicios de que distintas agrupaciones y personas de influencia en las esferas profesionales y empresariales buscan integrarse y movilizar el descontento latente por la continua recesión económica, el creciente empobrecimiento de la población y la impune violación de los derechos humanos.

Pero la novedad la constituye el desarrollo de grupos de interés que buscan fortalecer los valores e instituciones democráticos persiguiendo el logro de objetivos específicos. La defensa de la autonomía del Poder Judicial y el rechazo a la reelección presidencial demandada por destacados constitucionalistas; las reivindicaciones regionales y municipales promovidas por sus autoridades; la libertad de expresión solicitada por los periodistas y violentamente reprimida por el gobierno; la gratuidad de la educación exigida por los universitarios, a quienes se les acusa de "politizar" el problema; la anulación de la pena de muerte planteada por grupos religiosos son algunos de los motivos de las nuevas aglutinaciones sociales.

Además del corto tiempo para la realización del referéndum, también conspira contra

# ¿Está el Perú en la dirección correcta? A TRES AÑOS DE LA ESTABILIZACION Y DEL AJUSTE ESTRUCTURAL

estos esfuerzos el hecho de que el Presidente se valga de los fondos públicos en su campaña populista, cargada de insultos y amenazas a la oposición. De esta manera Fujimori persigue polarizar a la sociedad con la esperanza de obtener un mandato unánime, renovando peligrosamente los enconos que históricamente han bloqueado la formulación de acuerdos destinados a estabilizar institucionalmente el curso político del país, que puede revertirse contra él.

Este comportamiento trasluce el hecho de que Fujimori no las tiene todas consigo: 42% de los encuestados en Lima por APOYO a mediados de setiembre se han declarado en favor del SI. Es decir, alrededor de veinte puntos por debajo de los que aprueban la gestión realizada hasta ahora por Fujimori, y sólo dieciséis puntos por encima de los que votarán por el NO. En tanto que 29% no precisa todavía su futura decisión.

Estas proporciones, que tienden a reproducir las que existen en el país, pueden dar cuenta del comienzo de un cambio del estado de ánimo de la población, en favor de la participación y control democrático de los actos del gobierno.

Mas allá de los resultados del referéndum, esta es una ocasión propicia para estimular la reorganización de la sociedad y de la política como condición necesaria para la futura transición a la democracia peruana; en la que para lograr la consolidación de este régimen político, los distintos intereses deberán integrarse alrededor de reglas colectivamente formuladas y consentidas. □

Efraín Gonzales de Olarte

Tres años después del "fujishock" es necesario un balance sereno y objetivo de la política económica del actual régimen, más allá de la coyuntura. ¿Está saliendo el Perú del hoyo? O, dicho de otra manera, ¿es el ajuste estructural, llevado a cabo por este gobierno, el que sacará al Perú de la crisis de largo plazo, o no?

Hay dos formas de analizar si un país está o no en la "vía correcta" en materia económica. La primera es aceptar como la vía correcta la fórmula apoyada y financiada por el Banco Mundial y el FMI; es decir, estabilizar, liberalizar, desregular y privatizar. La segunda es saber si todas estas medidas —o sea, el ajuste estructural en su conjunto— conducen a los equilibrios macroeconómicos de corto y largo plazo; a dotar de un marco institucional creíble y a dar suficientes indicios de que se está en la antesala del crecimiento con redistribución. Obviamente ambas evaluaciones no son excluyentes. El problema es que a la mayor parte de analistas les basta con la primera aproximación, cuando en realidad es la segunda la que cuenta. No todos los ajustes estructurales efectuados con el apoyo del BM y del FMI han llevado a la estabilidad y al crecimiento.

## Todo de un solo golpe

Tres fueron las principales características del ajuste estructural iniciado en el Perú con este gobierno. La primera, *un super-shock de precios relativos sin devaluación*, es decir sin adoptar el dólar como ancla. La segunda, *hacer todo al mismo tiempo*, es decir estabilizar y efectuar todas las reformas institucionales simultáneamente. Y la tercera, *hacer todo lo más rápido posible*. El modelo peruano de ajuste estructural fue definido con la siguiente consigna: *todo de un solo golpe, veamos si el país resiste y ojala que dé buenos resultados*. Toda una apuesta.

Obviamente, el objetivo final sería eliminar la economía mixta existente y establecer sólo una economía de mercado y aún más abierta al exterior, bajo el supuesto ideológico-teórico de que esta última traerá consigo eficiencia, crecimiento y bienestar.

Veamos qué ha sucedido hasta ahora y qué perspectivas tiene el ajuste estructural en curso.

## Los logros limitados de la estabilización

El objetivo de un programa de estabilización es restablecer los equilibrios macroeconómicos y al mismo tiempo alinear los precios relativos. La idea es que el tipo de cambio, la tasa de interés, los precios públicos y los

**CUADRO 1**  
Precios relativos factores productivos

	jul 90	ago 90	dic 90	dic 91	dic 92	Jul 93
<b>TASA DE CAMBIO</b>						
Nominal	0.12	0.32	0.52	0.96	1.63	2.03
Real	120.6	100	104.4	85.6	90.5	91
% devaluación mensual		263	4.2	5.2	4.5	3.2
<b>TASA DE INFLACIÓN MENSUAL</b>						
	63.2	397	23.7	3.7	3.8	2.7
<b>TASA DE INTERÉS MENSUAL</b>						
Nominal	68.4	53.4	14.9	11	8.6	8.5
Real		-69.2	-6.5	6.6	4.1	
<b>SALARIO MINIMO MENSUAL</b>						
Nominal						
Nuevos Soles S/.	4	16	25	38	72	72
Dólares	33	50	46	38	44	35
Real	124.2	100	95.6	60.7	73.5	58
<b>INGRESOS PROMEDIO</b>						
Sueldos reales Lima S/.						
	137.1	56.7	167.4	461.6	725.7	abr 915
Indice (ago 90 = 100)	242	100	181	208.6	209	224.2
Salarios reales Lima S/.						
	62	28	88.9	261	348	abr 409
Indice (ago 90 = 100)	223	100	194.5	238.7	203.3	203.3
<b>PRECIOS PÚBLICOS REALES</b>						
Gasolina 84 oc US\$						
	0.14	1.29	1.12	1.24	1.34	
Electricidad (índice)						
	99	100	74	93	93	81
Agua (índice)						
	96	100	81	148	90	118
<b>INDICE DE EMPLEO</b>						
Manufactura						
	100.4	100	97.1	92	80.5	mar 80
Comercio						
	100.8	100	95.7	83.9	68.9	mar 67.2
Servicios						
	100.4	100	99.5	88.7	82.2	mar 80.4

Fuentes: INEI, Compendio estadístico. Cuánto S.A., El Perú en números 1992, Lima 1992.BCR, Nota semanal. Varios números.

salarios conduzcan a los equilibrios fiscal, de la balanza de pagos y del ahorro-inversión. ¿Se ha logrado esto con el programa de estabilización iniciado en agosto de 1990?

Nos parece que no. Tres años después de iniciada la estabilización, los precios relativos siguen sin alinearse, el tipo de cambio está atrasado en 37% en relación a julio-setiembre de 1990, las tasas de interés real son altas: 21% al año para los sobregiros bancarios (compárese con el 11 a 12% que se cobra en EEUU), los precios de los servicios públicos son caros: la gasolina de 90 octanos cuesta \$1.80 (En EEUU, \$1.20) y los sueldos y salarios reales son más bajos que en junio de 1990 (El salario mínimo legal mensual es \$35 —en EEUU es \$840—, 42% menor a agosto de

1. Por ello es que estos resultados son utilizados por el gobierno y sus partidarios para su propaganda política

1990; los sueldos y salarios reales recién en el último trimestre comienzan a tener un valor parecido al de julio de 1990). Ver cuadro 1. Pero lo más importante es que estos precios mantienen un equilibrio fiscal precario, una balanza comercial negativa, una balanza de capitales positiva y muy poca inversión, pese al ahorro forzado por la inflación y la pesada carga tributaria. Ver cuadro 2. Es decir, si estos precios no se corrigen, los equilibrios macroeconómicos serán difícilmente estables y "sanos".

La principal razón de estos resultados es que el programa de estabilización priorizó el "ajuste externo" (reinserción) y subordinó a éste el "ajuste interno" (lucha contra la inflación). Este orden de prioridades obedeció a dos razones: 1. Al desastre económico dejado por el gobierno de Alan García y su tesis del pago limitado de la deuda externa. 2. Al carácter independiente y desconocido del gobierno de Fujimori, que con el 65% de apoyo electoral y sin clientela política precisa, buscaba legitimar su gobierno a nivel internacional, antes que devolver favores políticos internamente.

Si tomamos los resultados alcanzados en materia de inflación, de reinserción solamente y de equilibrio fiscal (hoy existe un superávit), el programa ha sido un éxito<sup>1</sup>. Sin embargo, cuando se presenta el cuadro completo de los resultados, encontramos que: el producto

bruto por persona ha decrecido en -1% en promedio durante los tres años de la administración Fujimori (si bien se observa un crecimiento del PBI en el primer semestre de 1993), el desempleo ha empeorado en 22%, la inversión pública apenas llegó al 10% del gasto total y al 1.2% del PBI al año, el gasto del Estado está comprometido en 20 a 25% al pago de la deuda externa (es decir, la capacidad de reactivación del gobierno se ha reducido), la balanza comercial se ha hecho crónicamente deficitaria desde mediados de 1991 (es decir, las exportaciones legales están estancadas), ver cuadro 2, la dolarización de la economía se ha incrementado pues el 70% de la liquidez nominal está en dólares. Lo más grave es que la pobreza extrema ha aumentado como efecto del ajuste estructural.

Si ponemos en la balanza los logros y los retrocesos del programa de estabilización, los avances son modestos y han sido logrados a costa de recesión y mayor pobreza, pero también mediante la creación de mecanismos perversos, que no harán más que retardar un ajuste estable y la vuelta a la senda del crecimiento. Sobre esto volveremos más adelante.

## **L** a mala secuencia y la velocidad de las reformas institucionales

La experiencia latinoamericana ha enseñado que el ajuste estructural es exitoso y *eficiente* si las reformas institucionales se llevan a cabo una vez que la economía se ha estabilizado. En el Perú no ha ocurrido así, pues el gobierno inició estas reformas antes de haber cerrado brechas y alineado precios. Las razones fueron dos. La primera es que el programa de estabilización requería con urgencia de fuentes

adicionales de financiamiento para la caja fiscal. La segunda es que para cambiar el modelo de economía mixta, exportadora y semindustrial a uno de economía de mercado y exportadora es necesaria una redefinición del marco institucional.

Además, las reformas institucionales fueron hechas también sin secuencia. La experiencia señala que la apertura comercial debe ser la primera en efectuarse y sólo al final la reforma financiera y de la cuenta de capitales. La razón es obvia: los cambios en el sector real (sectores productivos) son los que definen los cambios en el sector monetario-financiero y no al revés. No haber seguido estas reglas en el Perú ha creado efectos contrarios a los deseados.

La *liberalización* del comercio exterior fue la primera medida de reforma, se definió un arancel *flat* de 25% para casi todos los productos. Los dos principales efectos de esta reforma fueron el incremento de las importaciones y, como consecuencia, la recesión o quiebra de empresas poco competitivas. Sin embargo, por razones fiscales la protección efectiva sigue siendo más del 50%. Es decir, aún no se tiene una economía muy abierta.

La *desregulación* de todos los mercados y la eliminación de todo tipo de subsidio estatal fue la otra reforma efectuada desde inicios del gobierno.

Uno de los primeros mercados desregulados fue el mercado financiero, antes de haberse logrado una total reinserción en el sistema financiero y de haberse estabilizado los precios relativos. El resultado de esta medida ha sido dramático, pues en lugar de disminuir las tasas de interés contribuyó a aumentarlas por la entrada de capitales de corto plazo. Al mismo tiempo, la desregulación del mercado financiero agudizó la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio. Además, hizo que la inversión privada se

retrajera y que los bancos comenzaran a tener carteras pesadas. Es decir, se logró lo contrario de lo que se quería.

La desregulación del mercado de tierras fue una medida más principista que real, pues éste no podrá funcionar si no cuenta con un marco institucional adecuado. Es decir, catastro, Poder Judicial ágil y, sobre todo, una oferta de crédito asequible.

La desregulación del mercado de trabajo es aún formalmente incompleta, pero en la práctica es un mercado desregulado dada la informalidad existente. Sin embargo, el mayor problema es que se ha achicado por la baja tasa de inversión.

El problema es que la desregulación fue muy drástica, se pasó de una situación de gran regulación a una ausencia casi total de ésta, sin un cambio equivalente en el marco institucional. Sin embargo, el problema mayor no era liberar o no mercados sino crearlos o fomentarlos, pues varios de ellos son débiles y, en el caso de factores –como el mercado de capitales– inexistente. La paradoja es que se requeriría de mayor intervención del Estado para fomentar el desarrollo de estos mercados.

La *privatización* de las empresas estatales iniciada en 1992 ha permitido vender hasta la fecha 14 empresas y todas las estaciones de gasolina de PetroPerú, por un valor total de \$266.5 millones. Si se toma en cuenta que existían más de 200 empresas al inicio del proceso, la pregunta es por qué se ha vendido tan poco. Las razones son dos: 1. El Perú sigue siendo un país de alto riesgo para la inversión. 2. El programa de estabilización no tiene los precios relativos ne-

**Cuadro 2**  
**Equilibrios macroeconómicos básicos**

	1990	1991	1992	1993a
PBI (mill de \$ const)	21483	21999	21383	32131
PBI per-cápita (\$ const)	997	1021	952	961
Tasa de crecimiento anual %	-6.4	0	-6.8	1
EXPORTACIONES (mill \$ cte)	3231	3329	3484	913 b
IMPORTACIONES (mill \$ cte)	-2891	-3494	-	-946 b
Balanza comercial	340	-165	-567	-33 b
Balanza de pagos	136	1251	518	410 b
RESERVAS INTERNAC. NETAS	682	1933	2451	2805
INGRESOS FISCALES % PBI				
INGRESOS CORRIENTES	9.5	9	10.2	9.5
GASTOS CORRIENTES	11.8	9	9.7	9.9
GASTOS DE CAPITAL	1.4	1.4	2.1	1.8
Déficit (-) / Superávit (+)	-3.7	-1.4	-1.6	-2.2
AHORRO E INVERSION (mill \$ cte)				
INVERSION BRUTA	2730	3043	nd	nd
INVERSION BRUTA FIJA	1783	1748	nd	nd
Privada % total	66.2	66.9	nd	nd
Pública % total	33.8	33.1	nd	nd
% INVERSION FINANCIADA POR				
Ahorro interno	63	50	nd	nd
Ahorro externo	37	50	nd	nd
DEUDA EXTERNA TOTAL (mill \$)	19762	20735	21333	21552
Servicio de deuda (mill \$)	240	909	725	1324
Servicio deuda / exportaciones	7.4	27.3	20.8	114.3

Fuentes: BCR, **Nota semanal**, varios números. INEI, **Perú: Compendio Estadístico 1992-92**, Lima 1992. Banco Continental. **Perú en cifras 92**, Lima 1992.

cesarios para incentivar la inversión, pues los costos domésticos son muy altos por la carga tributaria, el tipo de cambio es muy barato para exportar y no hay suficiente oferta de crédito a tasas de interés abordables.

La *reforma fiscal* es la que mayor éxito ha tenido, sobre todo en sus inicios. Sin embargo, el programa de estabilización es el principal enemigo del ente fiscalizador (la SUNAT), pues bajo recesión y con tasas tan altas de impuestos indirectos la evasión es un comportamiento racional para disminuir costos.

## **L**os efectos perversos del ajuste estructural

Cuando se "hace todo a la vez" (estabilización y reformas) se

corre el riesgo de obtener resultados perversos. Es decir, que los mecanismos creados y los instrumentos usados, en lugar de llevar a la estabilidad, creen continuamente mecanismos de inestabilidad. Existen cuatro mecanismos perversos: 1. Desregulación financiera -> altas tasas de interés -> dolarización -> atraso cambiario -> recesión y estancamiento de las exportaciones. 2. Alto pago de deuda externa -> reducción del gasto fiscal doméstico -> recesión -> desempleo -> bajos ingresos reales -> baja recaudación. 3. Alta tasa de interés + altos impuestos indirectos -> baja inversión -> recesión -> baja tasa de ahorro -> alta tasa de interés. 4. La dolarización -> oferta monetaria exógena dificulta la devaluación real del dólar e inhibe las exportaciones.

En conjunto, estos mecanismos conducen al entrapamiento o a un larguísimo proceso de ajuste estructural con recesión crónica, lo que es políticamente insostenible, menos en democracia.



### Está el Perú en la vía correcta?

Si el Perú está haciendo lo que todo el mundo está tratando de hacer y lo que indican el Banco Mundial y el FMI, obviamente está en la dirección correcta. Pero si se analiza los resultados de lo que está llevando a cabo la administración Fujimori, hay magros indicios de que el Perú esté transformando su estructura productiva, de que se esté in-

virtiendo, de que se estén solucionando las causas de la pobreza y de que se estén transformando las instituciones estatales. Es decir, no se está en la dirección correcta que nos lleve al crecimiento, sobre todo porque el programa de ajuste estructural tiene mecanismos perversos cuya superación obliga a revisarlo.

Obviamente, viniendo del desastre aprista de Alan García, bajar la inflación y cobrar más impuestos son resultados efectivos y todos nos sentimos mejor. Pero eso no significa que los cambios hechos desde la cúpula del gobierno tengan resultados duraderos. No olvidemos que situaciones similares a la actual se dieron con Odría y con Velasco. ¿Qué queda de aquellos milagros? Pues poco.

Lo que preocupa es que la estrategia seguida por este gobierno va definiendo un escenario a la boliviana: de "equilibrio del fondo del pozo", es decir poca inflación, pero con escasas oportunidades de pasar de la estabilización al crecimiento. El problema es que este escenario económico sólo es compatible con un gobierno autoritario o con uno de acuerdo nacional.

### Alternativa al entrapamiento y su costo político

Frente al programa económico escogido por el gobierno -recesión con inflación inercial- existen alternativas para salir del entrapamiento.

Nuestra alternativa tiene como requisito un cambio de acti-

tud política y quizás un cambio de régimen político, pues lo primero que se necesita es una renegociación de la deuda externa, con el fin de mejorar la capacidad de gasto estatal para la inversión. Simultáneamente se requiere disminuir los impuestos indirectos. Por ejemplo, si el IGV fuera de 8 a 10% se recaudaría mucho más que ahora por la elasticidad-ingreso de la tributación. Asimismo, el gobierno debería volver a regular el mercado monetario, por lo menos temporalmente, hasta que se logre que el total de la masa monetaria esté en soles; es decir, eliminar el bimonetarismo que tenemos, hasta que se reduzcan las tasas de interés a niveles internacionales. Bajo esta fórmula lo que vendría sería un proceso de recuperación económica gradual, que devaluaría progresivamente el dólar real e induciría a la inversión y a la exportación. Como consecuencia, la reactivación económica se daría dentro del marco de una economía de mercado con los precios relativos alineados, lo que permitiría aumentar la recaudación y llegar a equilibrios macroeconómicos "sanos".

E\$ cuanto a las reformas institucionales, es necesario establecer una secuencia que permita reformar las instituciones del Estado al mismo tiempo que fomentar el desarrollo de una economía de mercado.

Hoy más que nunca es necesario dar un paso hacia atrás para luego dar pasos hacia adelante. □

# POLITICA AGRARIA: ¿CUAL ES EL MODELO?

“

(...) la política agraria del Gobierno está orientada a promover la **eficiencia, rentabilidad y competitividad** del productor nacional, en la que el Estado tiene un rol **normativo, orientador y promotor**. (...) el apoyo estatal se va a brindar en forma directa y a través de organizaciones empresariales de los productores, en lugar e canalizarse por medio de empresas y entidades públicas”<sup>1</sup>.

Carolina Trivelli

El texto anterior muestra claramente cuáles son –o deberían ser– los lineamientos generales de la actual política agraria, los que hacen evidente el carácter neoliberal de la misma. El tema a discutir es cómo se está llevando a cabo esta política y cuáles son los resultados –aunque sea parciales– obtenidos hasta el momento en el marco del actual programa de reformas estructurales.

## **E** 1 sector agropecuario al inicio de la campaña 93/94

Si bien la producción agropecuaria ha crecido en un 2% entre enero y julio respecto al mismo período del año anterior, este crecimiento, que ha sido difundido como signo de la recuperación del sector, se debe básicamente a las condiciones hidrológicas favorables que se han presentado desde los primeros meses de 1993. Asimismo, es necesario recordar que la producción agropecuaria cayó dramáticamente en 1992 –en más de 6.5% respecto a 1991– por lo que no es muy alentador estar mejor –2% mejor– que uno de los peores años del sector.

Tal como sugieren los miembros de la Organización Nacional Agraria, sería mejor comparar los resultados obtenidos en la primera mitad de 1993 con los de 1984, año que –al igual que éste– estuvo precedido por un período en que se presentó el Fenómeno del Niño. Con respecto a los resultados obtenidos en el primer semestre de 1984, el valor bruto de la producción agropecuaria registrada entre enero y junio de 1993 mostraría una contracción cercana al 3%. Hay que anotar, además, que si bien las alteraciones hidrológicas fueron similares en ambos años, en 1983 la intensidad y los efectos negativos fueron mayores.

En general, la recuperación del sector se debe a factores naturales y a la persistencia de los agricultores más que a la decidida acción del Estado a través del Ministerio de Agricultura (MA) y los organismos descentralizados, cuya labor aún no logra ser percibida por la mayoría de los agentes económicos ligados a la actividad agraria. Sin embargo, en algunos temas específicos la política agraria ha dado grandes batallas para imponer sus ideas. Desgraciadamente, los resultados de estas contiendas políticas poco ayudan a mejorar las perspectivas del sector en el corto plazo. Quizá en el mediano y largo plazos algunas de estas medidas cumplan un rol central y logren dinamizar el sector.

## **P** olíticas específicas

En lo que va del año no se ha logrado esbozar una política global para el sector y, como

hemos visto, los logros económicos registrados poco tienen que ver con la acción del Estado. Sin embargo, es conveniente tomar en cuenta los resultados de la aplicación de políticas específicas en algunos subsectores y temas puntuales.

## **C** omercialización y precios

En los últimos meses, el tema de los precios salió a relucir ante las presiones de la SUNAT y el Ministerio de Economía, los que, con el fin de conseguir nuevas fuentes de recaudación, propusieron la aplicación del IGV a una lista de productos perecibles que se mantenían exonerados de dicho impuesto. El resultado de la propuesta fue la intervención contraria del Ministro de Agricultura y del Ingeniero Fujimori quien señaló públicamente que la medida era antitécnica e inaplicable. Finalmente, como es sabido, ésta no fue aplicada, y se promulgó una nueva lista de productos exonerados (que incluye más productos que la lista anteriormente vigente). Las repercusiones inmediatas fueron un gran escándalo, muchas discusiones y resultados negativos en materia de recaudación –pieza central del programa económico–. Ahora, varios sectores ligados a la producción de perecibles (carnes, aves, etc.) demandan que se les exonere del impuesto, argumentando que si éste es antitécnico para unos lo es para todos.

Al igual que en el caso de los impuestos a los alimentos pere-

1. Vásquez, Absalón, **Los desafíos del agro en la década del noventa**, Ministerio de Agricultura, Lima 1993, pp.50-51.

cibles, la discusión en torno a la fijación del sistema de sobretasas arancelarias para la importación de determinados productos generó grandes polémicas –probablemente por la insistencia del BID en que se adopte un sistema de sobretasas fijas–. De este debate, una vez más salió airoso el Ministro Vásquez con el apoyo del Ingeniero Fujimori, ya que no sólo se mantuvo el sistema de tasas flexibles, sino que se volvió a incluir en él productos que estaban bajo el sistema de sobretasas fijas (como el maíz y el sorgo). El problema es que hasta el momento, el sistema de sobretasas flexibles no ha logrado obtener ninguno de los resultados previstos: los precios agropecuarios continúan siendo altamente variables, los productores no han obtenido mejores precios y, al haberse modificado las tasas muchas veces, no se ha logrado generar un sistema confiable para los agentes. Además, el criterio de fijación de las sobretasas para cada producto no es claro ni estable, lo que contradice el esquema liberal, que requiere medidas transparentes y, generalmente, simples. Estas marchas y contramarchas hablan bastante mal del manejo de la política económica sectorial y señalan la poca articulación que existe entre los diferentes organismos del Estado. La cuestión sectorial deja de estar enmarcada –por lo menos en determinados puntos– en un programa liberal, generándose así diferencias con el resto de sectores.

2. Declaraciones de O. Chirinos al diario *Gestión*, Mayo de 1993.

## F inanciamiento

Otro gran tema presente en la discusión es el del financiamiento, ligado directamente al problema del mercado de tierras y el programa de titulación. Tal como lo señala el Ministro y su equipo de asesores, en cuanto al financiamiento hay dos puntos por resolver: la vía a través de la cual se canalizarán recursos al sector y la articulación del mercado de créditos con los demás mercados de factores.

En relación a lo primero, la solución propuesta por el MA es la formación de cajas rurales de ahorro y crédito (CRAC), que serán pequeños bancos locales –quizá regionales– creados y manejados por personas de la zona. Si bien las cajas rurales no serán una solución global, sí pueden convertirse en una alternativa para las zonas más modernas y articuladas al mercado. Los efectos de su creación recién se podrán ver durante la próxima campaña, pues la presente ya comienza y todavía se discute si las tres primeras CRAC están listas para operar (Hay que recordar que, hasta donde se ha avanzado, el trámite para formar una CRAC demanda casi un año). Al interior del gobierno hubo una propuesta distinta a las cajas rurales, la que fue desechada por plantearse como una alternativa "desde el Estado hacia los agricultores", mientras que las CRAC van "desde los agricultores hacia los agricultores", aunque por supuesto contarán con cuantiosos aportes del Estado para iniciar sus operaciones.

Se dice que en las zonas más deprimidas se apoyará el siste-

ma de fondos rotatorias y en el resto del país –donde no se formen cajas rurales– probablemente el gobierno se verá obligado a mantener sistemas de crédito a través de entidades públicas (como Foncodes, las corporaciones departamentales y Fondeagros, mientras estos últimos existan). Estas programas de crédito, además, se dirigen básicamente a la "habilitación" de la campaña, pues aún no se toman medidas para incentivar la inversión y capitalización en el sector, lo que hace evidente la ausencia de una estrategia orientada hacia la modernización del agro.

El segundo punto tiene mayor trasfondo ideológico: el programa de titulación se plantea como la solución al problema de la falta de garantías reales y de la escala de producción en el sector. En la lógica del Ministerio, cuando se logre titular adecuadamente, se solucionará el problema del acceso al crédito. Un asesor del Ministro Vásquez ha declarado:

"(...) el mercado de tierras aún no está en funcionamiento porque hay problemas de titulación (...) el mercado de tierras es el requisito fundamental no sólo para que funcione la inversión sino para que se den todos los efectos positivos de la política agraria"<sup>2</sup>.

En esta concepción, la racionalidad neoliberal es impecable. El problema es que ésta sólo se cumple cuando todos los mercados –excepto el de tierras– son competitivos, lo que dista mucho de la realidad del país.

En cuanto al tema del mercado de tierras, no existe aparentemente ninguna medida de parte del gobierno sobre el ma-

# Comités de Defensa Civil

## UN ROSTRO DE LA GUERRA EN AYACUCHO

sivo proceso de alquiler que viene ocurriendo ni sobre los aspectos legales y tributarios de este proceso.

### ¿ Liberal o no?

El sector agrario parece no estar enmarcado en un esquema *tan* liberal como el resto de la economía del país. Esto se manifiesta de manera muy clara cuando se trata de cambiar estructuras preferenciales —que en muchos casos no logran ser eficientes—. En algunos puntos específicos, las ideas y el pragmatismo del Ministro Vásquez logra vencer las convicciones neoliberales del gobierno. Siempre apoyado por Fujimori, Vásquez permite que se mantengan estructuras y se desarrollen acciones poco identificables con la política neoliberal. Sin embargo, el discurso respecto a otros temas —como el de la titulación— está identificado con la liberalización de los mercados y el sinceramiento de los precios. Difícilmente podremos esperar confianza en las posibilidades económicas del sector y en la continuidad de las medidas políticas adoptadas en él si éstas se encuentran más ligadas al Ministro como persona que al programa económico vigente.

Entonces, no lograremos contar con un sector agropecuario rentable, eficiente y competitivo, y el Estado no conseguirá consolidar su rol normativo y orientador en este terreno, pues lo que tenemos es una política agraria con el nombre del Ministro y el apoyo del Ingeniero Fujimori. □

# L

### Ponciano del Pino

os cambios que la sociedad rural ayacuchana experimenta en los últimos años como consecuencia de la guerra iniciada por Sendero Luminoso son múltiples y violentos. Nuevos actores, totalmente inesperados, han configurado nuevos escenarios en el campo. Entre ellos, los más importantes desde un punto de vista organizativo y político son los comités de defensa civil.

A fines de 1983, se formó en Chikintirca y Anchiuay, localidades ubicadas en el valle del río Apurímac, uno de los primeros comités en respuesta a la violencia de Sendero Luminoso. Ese mismo año, como resultado de enfrentamientos entre grupos armados y campesinos, se organizaron comités similares en Huamanguilla (Huanta), Acos Vinchos, Vinchos y Sachabamba (Huamanga). Ya en 1990 organizaciones de este tipo se expanden en los valles de Huanta y Huamanga. Entre abril y mayo de 1993, surgen masivamente comités de defensa civil en las provincias del sur de Ayacucho: Cangallo, Vilcashuamán y determinados pagos de Víctor Fajardo.

Actualmente, estas organizaciones se distribuyen en todo el departamento. Podríamos mencionar tres razones para explicar su expansión. En primer lugar, la organización jerárquica de las comunidades tradicionales, étnicamente muy estructu-

radas. Es el caso de Chikintirca y algunas localidades de las alturas de Huanta. En segundo término, la religión como factor de oposición ideológica al proyecto senderista. Específicamente, la influencia evangélica en los poblados ubicados en el valle del río Apurímac (Anchiuay, por ejemplo). En tercer lugar, la acción militar, en un contexto de mayor identificación entre la estrategia antisubversiva y la voluntad campesina. Es el caso de los comités organizados en 1990 en el valle de Huanta. Según muestran las investigaciones de José Coronel<sup>1</sup>, el hastío de los campesinos después de 7 años de guerra sin resultados significativos les permitió percibir la formación de los comités como una opción viable.

### E l rol de la defensa civil

Las organizaciones de defensa civil han logrado definir la escena social y política en el ámbito rural. Al desplazar a los grupos armados, que en un principio tenían plena hegemonía en este espacio, no sólo han conseguido constituir una fuerza capaz de plantear iniciativas políticas, sino que además han determinado el curso mismo de la guerra.

En un primer momento, estas organizaciones cumplieron funciones básicamente defensivas y represivas; incurrieron en abusos y violaciones de los derechos humanos. Los ronderos comenzaron a responder a los

1. Coronel Aguirre, José y Jorge Loayza Camargo: "Violencia política: Formas de respuesta comunitaria en Ayacucho", Iquitos, Sepia 1V, 1991.



ron a Sendero Luminoso de la zona sino que además lograron construir un nuevo tejido social.



## Hacia dónde se dirigen las comunidades rurales?

La percepción que el actual gobierno tiene del problema de la pacificación se encuentra demasiado restringida al ámbito militar. Por ello, la valoración de los comités de defensa civil se dirige fundamentalmente hacia su carácter de organismos de defensa.

Sin embargo, los casos en que lo militar ha opacado las demás dimensiones de la vida comunal no son los más. Incluso en casos extremos, como el de Simpapata –localidad ubicada en el valle de Huamanga, en la que el proceso de militarización fue muy intenso debido a la desintegración comunal– podemos observar que son los propios comandos quienes buscan revitalizar la organización social. Tanto en el valle de Huanta como en el del Apurímac –en sociedades antes caracterizadas por una gran dispersión y conflictividad– los comités de defensa civil están logrando constituir nuevos referentes de identidad, establecer cierta autonomía política respecto de las Fuerzas Armadas y desarrollar normas y valores propios en relación a la administración local. En el valle del Apurímac, la autonomía es todavía mayor.

Al mismo tiempo, los lazos de solidaridad y cooperación

aumentan. En comunidades del valle de Huanta, como Cangari y Quinrapa, cada noche la población se reúne y discute sus problemas y proyectos de desarrollo; asimismo, apoya de manera colectiva a personas que presentan problemas de salud y que no tienen recursos para subsistir. Lo mismo sucede en el Apurímac, donde, a manera de ejemplo, hace un mes y medio los ronderos de Pichiwillca enviaron alimentos a Selva de Oro, poblado del valle del Ene, donde días atrás los comités de defensa habían rescatado a 200 personas de manos de la subversión.

Estas manifestaciones de solidaridad permiten descartar la visión simplificada de los comités de defensa civil como grupos embrutecidos por la guerra y las armas, irracionalmente militarizados. Sin embargo, ello no debe conducir a negar los

conflictos que se producen al interior de la organización, los casos de caudillismo y las pugnas por la autoridad. Existen algunas comunidades –Culluchaca y algunos poblados ubicados en las alturas de Huanta– en que los jóvenes comandos de los comités buscan imponerse sobre la autoridad comunal, cuestionando la jerarquización y ritualización propias de las comunidades altoandinas. Ello no significa que este tipo de conflictos caracterice a los comités de la región. Estos se acentúan más en lugares de frontera, donde el hostigamiento y los ataques de Sendero continúan. En zonas más pacíficas, es posible observar más bien una coexistencia entre los comités de defensa y la organización comunal.

Es posible observar que la mayor parte de los comités se encuentra orientando sus demandas hacia el Estado. Buscan apoyo para llevar a la práctica proyectos de desarrollo de índole diversa: construcción de carreteras, represas y canales de riego; postas médicas y escuelas; obtención del servicio de agua potable. Expulsar a la subversión no sólo ha sido para estas organizaciones motivo de orgullo y fuente de autoestima sino que también les ha permitido reconocer su derecho a exigir que el Estado cumpla con sus responsabilidades. Este, sin embargo, no ha dado hasta el momento muestras significativas de apoyo. □

# ASHANINKAS, ECOLOGIA Y VIOLENCIA

# E

n las últimas semanas acciones de violencia perpetradas por grupos senderistas han asolado diversos poblados asháninkas. Actualmente existen alrededor de 10,000 refugiados y desplazados de este grupo étnico. Sin embargo, la respuesta de los pobladores no se ha hecho esperar: numerosos grupos de autodefensa se han organizado a orillas de los ríos Tambo y Ene en la Selva Central. Sobre estas experiencias conversamos con los especialistas María Heise y Oscar Espinosa.

**María Heise**

**Oscar Espinosa**

Argumentos: ¿Cuáles fueron los cambios más importantes que se registraron entre los asháninkas a partir de la presencia de los colonos y del Estado?

*María Heise:* Los asháninkas eran una sociedad tradicional, en la cual los pobladores eran dueños de su territorio, realizaban labores de caza, pesca y trabajaban sus chacras. A partir de 1974, con la titulación de las "comunidades nativas", se originan diversos problemas porque la ley de Reforma Agraria se aplicó de una manera desigual. Por ejemplo, según datos de Margarita Benavides, en el valle del río Ene se adjudicó a cada familia cerca de 201 hectáreas mientras que en el Perené se dio solamente 13 hectáreas por familia.

La llegada de los colonos obligó a los asháninkas a retirarse cada vez más hacia el norte de su zona tradicional y significó la pérdida de muchas costumbres. La presencia del Estado

ha sido o muy limitada. Las escuelas que se establecían mantenían programas ajenos a la realidad de la zona, cuya orientación marginaba el idioma y las costumbres de los nativos.

En esta situación se encontraban los asháninkas cuando en 1987 llegó Sendero a la localidad de Otika, en el río Tambo. Los subversivos se mantuvieron en la zona hasta 1991, cuando los propios asháninkas se levantaron en armas para defenderse. Por su arte, el Ejército estableció tres bases militares en Cutivireni, Valle Esmeralda y Puerto Ocopa. Actualmente, en la zona de Tambo, y más precisamente en Poyeni, hay una suerte de frontera: el Bajo Tambo es territorio recuperado donde ya no existe presencia senderista mientras que el Alto Tambo y el valle del Ene todavía están en manos de los subversivos.

Argumentos: ¿En qué sectores de los asháninkas ha logrado Sendero una mayor audiencia?

*Oscar Espinosa:* ¿En términos generales, Sendero tiene dificultad para lograr el apoyo irrestricto de los nativos, aunque de todas maneras existe un número reducido de simpatizantes. En su mayoría son estudiantes secundarios y campesinos pobres. Ambos grupos se han visto impresionados por las promesas de un futuro mejor que los subversivos llevaban.

Para entender esta situación, es interesante hacer referencia a un mito muy extendido en la zona, muy parecido al de Inkarrí. Un héroe llamado Itomi Pavá fue llevado por una gran inundación desde el río Tambo hacia Lima. Allí es obligado a trabajar para los *wiracochas* blancos. Así, Itomi Pavá crea para ellos los productos -mo-

tores, armas, conservas- que los asháninkas anhelan obtener. Existe la promesa de un retorno de este héroe a la comunidad, lo que traerá bienestar a su pueblo. Algunos entendieron que Sendero podía ser un medio para rescatar a Itomi Pavá de los blancos y de allí su apoyo inicial.

Argumentos: ¿De qué manera se construyen relaciones de liderazgo al interior de la comunidad asháninka?

*MH:* Existen dos tipos de liderazgo: por un lado el líder tradicional, representado por el jefe de la comunidad; por otro lado, a partir de la creación de las "comunidades nativas" tenemos la figura del teniente gobernador, autoridad formal en la zona e intermediario frente al Estado. Sin embargo, en muchos casos he notado que el líder tradicional gozaba de mayor audiencia que la autoridad formal. Por ejemplo, en una ocasión necesitábamos que la gente colaborara en unos trabajos con el centro comunal y el teniente gobernador convocó a una reunión, pero nadie asistió. Luego recurrí a dos jefes tradicionales que en ese momento compartían el cargo y la reunión fue un éxito.

Argumentos: ¿Cuando Sendero ingresa a la zona, logra adaptar estas estructuras de liderazgo a sus necesidades o las violenta?

*OE:* Me parece que las violenta. De hecho, los mandos son mestizos, gente que viene de afuera, ya sea de Ayacucho o de Apurímac. Como en otras partes, Sendero no entra en matices: o la gente esta con ellos o en su contra. Normalmente los varones se encargan de cazar, pescar y abrir las chacras, mientras que las mujeres

\* María Heise es antropóloga y responsable de Formación y Educación Intercultural del Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP). Oscar Espinosa es investigador y responsable del Arca de Análisis de Coyuntura de la misma institución.

realizan labores de agricultura. Pero en la lógica senderista, no es posible mantener estos roles. Los obligan a dormir bajo los árboles, los hombres se ven forzados a dejar sus actividades cotidianas y portar armas. Todo ello crea un desequilibrio en la organización y en la manutención de las familias. Así, los nativos rescatados de Sendero presentan generalmente cuadros graves de desnutrición.

*Argumentos:* Se suele decir que los grupos étnicos de la selva logran aprovechar los recursos naturales preservando el medio ambiente. ¿Cómo se dan estas prácticas entre los asháninkas?

*MH:* Una característica de los grupos que se desenvuelven en la Selva es un tipo de organización social atento al equilibrio ecológico. Desarrollan una economía de autosostenimiento y mantienen un sistema de rotación de los cultivos que les permite mantener la tierra en buen estado. La presencia de Sendero no ha logrado romper este equilibrio, pero no porque comparta esta racionalidad sino porque su propia situación se lo impide. Sendero está obligado, por razones de seguridad, a esconderse bajo los árboles, no puede asentarse en las zonas de cultivo. Bajo otras condiciones, considero que no tendrían la misma actitud.

Recuerdo que una vez, encontrándome en un poblado asháninka, llegó una columna senderista y el cabecilla, fijándose en los alrededores, vio los cerros cubiertos por una espesa vegetación y dijo: "Pero, ¡esta gente no trabaja...! Cuando tengamos el poder tenemos que hacerlos trabajar, cortar el monte, hacer chacras". Yo le señalé que eso era imposible por las pro-

pias costumbres de la gente. El me respondió: "Esta gente va a trabajar o traeremos gente de otras partes para que trabajen la tierra". Este ejemplo grafica tanto la ausencia de una conciencia ecológica en Sendero como su falta de respeto por las costumbres de otras culturas.

*Argumentos:* ¿Cuál ha sido la reacción de las comunidades asháninkas ante la violencia senderista?

*OE:* En sus primeras incursiones Sendero saqueaba y destruía las "misiones" o establecimientos comerciales, luego reunían a la gente para que escuchara sus proclamas. Asimismo, "reclutaban" a los jóvenes y algunos niños, muchas veces a la fuerza. En términos generales, los nativos se desplazan al monte, es decir a los cerros con mayor vegetación y de difícil acceso. A diferencia del mestizo o del serrano, que puede encontrar refugio en otros poblados o incluso en algunas ciudades, el nativo prefiere dirigirse al bosque. En estas zonas tiene la ventaja de un mayor conocimiento y puede aprovechar los "tambos" (pequeñas casas con provisiones que utilizaban cuando iban de caza). Sin embargo, al alejarse de los centros poblados queda excluido del apoyo estatal y la protección militar.

*Argumentos:* ¿Tiene la zona asháninka una importancia estratégica para Sendero o fue tomada como parte de una huida de las sierras de Ayacucho y Apurímac ante la intervención del Ejército?

*MH:* Toda la región del valle del Ene y del Tambo tiene una importancia estratégica para Sendero, porque es la entrada, natural a la Selva. Ya a inicios de los 80. en las zonas cercanas

a los ríos Ene y Tambo había una fuerte actividad del narcotráfico, especialmente en Santo Domingo, frente a Cutivireni, donde también existía infiltración senderista. Ahora bien, existe una carretera que viene de Ayacucho y Huanta y baja a San Francisco en el río Apurímac (este río toma otros nombres, pues luego se llama Ene y más abajo Tambo). Toda el área tiene vital importancia para Sendero por la presencia del narcotráfico y los recursos que esta actividad representa.

*Argumentos:* ¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos de la presencia militar en las localidades asháninkas?

*OE:* Habría que señalar en primer lugar que la presencia militar no es homogénea en toda la zona. Como mencioné, entre los ríos Ene y Tambo existen tres guarniciones –Valle Esmeralda, Cutivireni y Puerto Ocopa– y hay una base muy reciente de la Marina en Poyeni, porque esta localidad se encuentra cerca de Atalaya y de Ucayali. Ambas zonas pertenecen al mando de la Marina mientras que Satipo –más cerca de Junín– depende del comando político militar de Huancaayo, en manos del Ejército.

En las zonas de los ríos, las guarniciones son muy pequeñas y están sumamente aisladas entre sí, tanto que la comunicación principal es por vía aérea, mientras que en el resto de la provincia de Satipo se encuentra la carretera Marginal. En el mismo Satipo hay una base del Ejército y, muy cerca, la base Mazamari de los Sinchis. Entonces, es una zona que por la

carretera tiene mayores posibilidades de movilizar grandes contingentes militares. Las pequeñas guarniciones creadas a partir de 1991 posibilitaron el reagrupamiento de numerosos asháninkas en los "núcleos poblacionales", que son centros de refugiados donde nativos de distintas comunidades viven en extrema precariedad. Estos centros deben ser temporales porque no corresponden a la lógica tradicional con que se organizan los asháninkas. Ellos asumen su situación actual aceptando que se produce en un contexto de guerra, pero esperan que en el futuro cada grupo pueda volver a su propia localidad. Hay que anotar que se han presentado algunos conflictos entre los militares y la población nativa a partir del mutuo desconocimiento de sus culturas. Muchas veces un teniente o capitán no entiende el idioma y menos las costumbres de los asháninkas.

*Argumentos:* ¿Consideran que las experiencias desarrolladas en la lucha contra Sendero por las rondas campesinas pueden ser válidas para los asháninkas?

*OE:* Los asháninkas son uno de los grupos más numerosos de la selva. En esta región, las etnias de mayor población han logrado sobrevivir todos estos siglos de colonización gracias a su lejanía o a una tradición guerrera. En el caso de los asháninkas, recordemos que han participado en numerosos conflictos a través de su historia. Se sublevaron con Juan

Santos Atahualpa en la Colonia y en numerosas ocasiones se enfrentaron a los colonos.

Los asháninkas no entienden las tareas e defensa según el modelo de las "rondas" tal como se establecieron en otras provincias, sino a partir de la formación de "ejércitos". Ellos hablan de "ejército asháninka", como por ejemplo, el de la zona del Gran Pajonal. En ambas experiencias predominan pequeños grupos no siempre muy bien armados pero con altos niveles de organización y autonomía. Los grupos asháninkas de autodefensa coordinan con el Ejército pero no dependen exclusivamente de éste.

*MH:* Además, debemos entender el sentido de identidad que existe entre los asháninkas con respecto a sus tierras. A esto se debe que persistan en la defensa de sus comunidades. Poseen, además, la ventaja con respecto al Ejército de que conocen la geografía de la zona y pueden desplazarse con gran facilidad entre cerros empinados y de muy tupida vegetación. Por eso, por ejemplo, tanto senderistas como militares utilizan en sus recorridos a guías asháninkas.

*Argumentos:* ¿Puede pensarse en una estrategia viable que combine las tareas de pacificación y de desarrollo para los asháninkas?

*OE:* Antes de pensar en algún tipo de desarrollo debemos resolver los problemas de la pacificación. Mientras no se llegue a recuperar las tierras que originalmente pertenecían a los asháninkas no se puede pensar seriamente en proyectos de desarrollo. No existen en la actual

lidad las garantías suficientes para que los nativos regresen a sus tierras: en algunas zonas persiste la actividad subversiva; en otras, nuevos colonos han tomado los territorios de los asháninkas. Es como si alguien dejara su casa en una situación de guerra y al regresar la encontrara ocupada por extraños. Asimismo, los asháninkas deben participar en la discusión de estos problemas y no dejarlos únicamente en manos de una élite política o burocrática.

*MH:* Por otro lado, habría que precisar que los artículos 88 y 89 del proyecto de Constitución que será sometido a referéndum señalan que las tierras de las comunidades son imprescriptibles pero no inembargables e inalienables, como sí lo estipulaba la Constitución de 1979. Así, de ser abandonadas, las tierras pasan a ser propiedad del Estado, que puede ponerlas en venta. De no tomarse en cuenta esta situación, los asháninkas podrían verse despojados de sus territorios en algunos años pues mantienen un sistema de rotación de cultivos basado en períodos de cinco años.

Por otro lado, debemos entender que la noción de desarrollo que tienen los nativos es muy diferente a la que plantea la racionalidad neoliberal que ahora está de moda. Por todo ello, lograr un desarrollo armónico que no violente el equilibrio ecológico ni las estructuras sociales de los grupos étnicos demandará un mayor interés del Estado y la formación de amplios consensos donde los principales actores sean los propios nativos. □  
(Entrevista Carlos Mejía)

# HISTORIA, SALUD Y POBLACION EN AMERICA LATINA

E

**Marcos Cueto**

n los últimos meses la sociedad peruana ha experimentado un recrudescimiento de enfermedades evitables al mismo tiempo que una menor cobertura, equidad y calidad de los servicios oficiales de salud. Esta combinación es producto no sólo de la crisis económica y de una reducción de los gastos sociales sino de una intención política de dismantelar el modelo – nunca completamente realizado– de Estado benefactor que existió en el país en los últimos cincuenta años y de promover la privatización del cuidado de la salud. Una forma de iluminar y ampliar nuestro entendimiento sobre estos problemas y meditar sobre las oportunidades que se presentarán en el futuro es analizar el papel que han cumplido la enfermedad y la atención de la salud en el pasado de América Latina.

Algunos textos recientes nos ayudan en esta tarea. El libro editado por Noble David Cook y W. George Lovell "*Secret Judgements of God": Old World Disease in Colonial Spanish America* (Norman: University of Oklahoma Press, 1992) presenta artículos de ocho autores que tratan sobre la problemática de la salud en diversas regiones que van desde México Central hasta el sur de Chile, y sugiere la existencia de algunos importantes puntos de consenso entre los especialistas. Uno de ellos es que la caída dramática de la población que se experimentó en diversas áreas de Hispanoamérica a fines del siglo XVI se

debió principalmente a la llegada de una serie de enfermedades del viejo mundo sobre las cuales los pobladores indígenas no tenían experiencia previa y contra las cuales no tenían inmunidad. Entre ellas, las que causaron mayores estragos entre la población indígena fueron la viruela y el sarampión, ambas desconocidas en el período precolombino. En menor medida estuvieron el tifus exantemático, la tuberculosis, la leishmaniasis y, en las regiones de la costa, la malaria, la peste y la fiebre amarilla.

Los autores de este volumen evitan la controversia sobre los estimados de la población indígena antes del contacto con los españoles y se dedican a estudiar el impacto local de diversos episodios de epidemias. Varios de los trabajos, por ejemplo, presentan una detallada cronología de las epidemias que atacaron a una región determinada en el período precolombino y colonial, y discuten los problemas de identificación de enfermedades combinando las fuentes disponibles y los conocimientos médicos actuales. Es interesante resaltar que muchas de estas epidemias fueron precedidas por hambrunas o por un descenso repentino de la producción agrícola y que siguieron las rutas del comercio y del transporte. Estos y otros males se establecieron en el área andina y crearon una red de enfermedades que siguieron atacando regularmente a la población. Esta red se manifestó en una forma más tibia o endémica durante el siglo XVIII y se extendió como una de las herencias coloniales más impor-

tantes durante los siglos XIX y XX. Una de las conclusiones más importantes del libro es la necesidad de emprender más estudios a nivel local, los que permitirían confirmar o matizar las tendencias demográficas generales de la región.

Esta necesidad es parcialmente resuelta por el libro de Suzanne Austin Alchon: *Native Society and Disease in Colonial Ecuador* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), que compara la información disponible sobre la población aborigen del Ecuador colonial con lo que se sabe en torno a Mesoamérica y otras regiones de los Andes. Alchon estima la población del Ecuador entre los 375,000 y los 570,000 habitantes poco antes de la conquista española, en la década de 1530. Durante el siglo XVI, epidemias de viruela, sarampión y otras enfermedades atacaron a los indígenas del Ecuador a intervalos irregulares que variaban entre cinco y veinticinco años. Al final del siglo XVI, la población indígena del Ecuador había declinado dramáticamente a 105,000 habitantes.

Una diferencia importante entre Ecuador y otras regiones de Hispanoamérica ocurrió durante la primera mitad del siglo XVII. Entonces, mientras que el número de habitantes indígenas de México central, Perú y Guatemala continuó declinando, la población nativa de Quito inició un período de crecimiento demográfico. Debido a la ausencia de metales preciosos en el territorio del Ecuador (lo

que significó que la población no fuera sometida a una carga pesada de trabajo) así como a la atracción de indios que huían de las áreas vecinas y a un crecimiento natural de la población, la recuperación demográfica continuó durante el siglo XVII. Hacia 1670 la población de la región alcanzó un pico de 300,000. Epidemias que se presentaron en siglo XVIII y el incremento del control del trabajo indígena causaron la caída de la población a menos de 200,000 hacia la década de 1820.

El libro de Alchon incluye notables descripciones sobre hospitales coloniales y medidas de salud pública promovidas especialmente por las reformas borbónicas durante el siglo XVIII, y señala la coincidencia entre los conceptos nativos y los europeos sobre la importancia del balance humoral para mantener la salud. Desafortunadamente, el libro no menciona el descubrimiento de la quinina en Loja, Ecuador, en el siglo XVII. La quinina fue utilizada para bajar las fiebres y constituyó el remedio más eficaz contra la malaria antes de la invención de la penicilina.

Mayor importancia al análisis del tratamiento de la enfermedad concede el libro de la antropóloga Libbet Crandon-Malamud: *From the Fat of Our Souls: Social Change, Political Process, and Medical Pluralism in Bolivia* (Berkeley: University

of California Press, 1991). Este texto es un recuento notable del uso y la coexistencia de estrategias aparentemente contradictorias para el cuidado de la salud en un pueblo conformado por alrededor de 1,000 personas en el Altiplano boliviano. El período histórico que cubre es el contemporáneo, desde la revolución boliviana de 1952. Los sistemas médicos analizados incluyen la así llamada medicina casera, una forma de automedicación efectuada generalmente por las mujeres en el hogar; la medicina occidental, administrada principalmente en un Hospital de la Iglesia Metodista; y la adivinación a través de hojas de coca realizada por curanderos aymaras llamados *yattiris*.

La coexistencia de los tres sistemas fue una situación casi general en muchos pueblos del Altiplano boliviano y peruano. Mestizos, campesinos aymara y metodistas aymara, los tres grupos étnicos analizados en el libro, usaban más de un sistema al mismo tiempo, y acomodaban sus decisiones médicas a sus relaciones religiosas, étnicas, económicas y políticas. El análisis sugiere que sus opciones médicas eran percibidas no sólo como una solución a sus padecimientos sino también como un medio para ganar acceso a otros recursos cruciales como el poder, el prestigio y la movilidad social. Uno de los aportes más sugerentes de este libro es

el análisis de la influencia de las diferentes decisiones vinculadas a la atención de la salud en la reafirmación o reestructuración de la identidad étnica individual y colectiva.

Estos libros sugieren que desde el período colonial la enfermedad ha jugado un rol importante en la historia de las poblaciones andinas y que éstas han utilizado diferentes sistemas para atender sus necesidades de salud. Asimismo, muestran que la enfermedad colectiva es un punto de encuentro social y una importante fuente de información tanto sobre las condiciones de vida como sobre las políticas sociales desarrolladas por el Estado. La coexistencia de condiciones de vida precarias y una red de enfermedades infecciosas en la actualidad recuerda situaciones similares del período colonial, tal como son descritas por estos autores. Asimismo, la impotencia del Estado y la medicina coloniales para afrontar las epidemias guarda semejanzas con la falta de voluntad política para prevenir el incremento de enfermedades evitables y con el estado actual de la salud pública oficial, que tiene muy pocos recursos técnicos y económicos. Finalmente, estos textos notables indican que por lo general los sectores populares han encontrado en las crisis de la salud pública oportunidades vitales para ejercitar sus capacidades de sobrevivencia. □