

*Perú: la oportunidad
de un nuevo ciclo de desarrollo*

Escenarios prospectivos 2012-2016

*Colección Informes Nacionales de Prospectiva Política
PAPEP-PNUD*

Junio - 2012



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Perú: la oportunidad de un nuevo ciclo de desarrollo

*Escenarios prospectivos
2012-2016*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP-PNUD)

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)

Copyright © 2012

Perú: la oportunidad de un nuevo ciclo de desarrollo. Escenarios prospectivos 2012-2016/ Informes de nacionales de prospectiva política PAPEP-PNUD, IDEA Internacional. La Paz - Bolivia: PAPEP-PNUD 2012.

El análisis, las opiniones y las recomendaciones de este documento no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de sus Estados Miembros, del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) ni de sus respectivas Juntas Directivas.

Nota. El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestras Organizaciones. Sin embargo con el fin de evitar la sobrecarga que supondrían utilizar o/a para marcar la referencia a ambos sexos, se ha optado por utilizar el masculino genérico, en el entendido que todas las menciones en tal género representan, sin discriminación, a todos/as, hombres y mujeres.

Diseño de diagramación: SalinaSánchez

Diseño de tapa: Cine nómada

Edición: Patricia Montes R.

DL: 4-1-1886-12

ISBN: 978-99954-1-455-9

Producción:

Plural editores

Av. Ecuador 2337 esq. c. Rosendo Gutiérrez

Teléfono: 2411018 / Casilla 5097 / La Paz, Bolivia

e-mail: plural@plural.bo / www.plural.bo

Impreso en Bolivia - Printed in Bolivia

Autoridades Institucionales

Rebeca Arias
Representante Residente
PNUD Perú

Kristen Sample
Jefa de Misión Países Andinos
IDEA Internacional

Consejo Asesor del Informe

Alberto Adrianzén, Juan de la Puente, Percy Medina, Rafael Roncagliolo,
Jorge Morelli, Mario Solari

Coordinador del Informe

Antonio Aranibar
Coordinador PAPEP-PNUD

Investigadores Principales

Francisco Canedo
Martha Vicente

Investigadores Asociados

Carlos Aramburú, Franz Barrios, Víctor Caballero, Juan Pablo Corlazzoli, Alfredo Filomeno,
Luis Eduardo González, Isabella Prado y Javier Torres

Asistentes de Investigación

Alejandro Delmar
Santiago Farjat

Colaboraciones Especiales

Rolando Ames, Alicia del Águila, Pilar Tello, María Inés Calle, Matías Gallardo, Sandra Jemio,
Isabel Nava, Armando Ortuño, Elizabeth Peralta, Juan Carlos Reyes,
Benjamín Rodríguez, Antonella Spada, Martín Tanaka.

Índice

Prólogo	11
Introducción	13
1. La hora de la inclusión	17
2. Las tensiones del crecimiento.....	25
3. Las tensiones del régimen político	37
4. La conflictividad social y la gobernabilidad.....	49
5. La centralidad de la agenda regional.....	59
6. ¿Hacia un nuevo ciclo de desarrollo?.....	71
7. Escenarios de gobernabilidad y desarrollo de Perú.....	77
7.1 Los desafíos estratégicos del mediano plazo	79
Variable socioeconómica: la agenda de crecimiento	79
Variable político-institucional: la reforma del Estado.....	85
8. Los escenarios de la inclusión	91
Escenario 1: La inclusión “democrática y socio productiva”. El Estado “democrático”	92
Escenario 2: La inclusión “vulnerable”. El Estado “eficiente”	94
Escenario 3: La inclusión “trunca”. El Estado “precario”.....	96
Escenario 4: La inclusión “tutelada”. El Estado “paternal”	97
8.1 Apuntes para el debate	99
Bibliografía	103
Anexo 1	109

Agradecimientos

El Proyecto PAPEP/PNUD desea agradecer a todas aquellas personas e instituciones que hicieron posible la realización de este informe. Especialmente a Rebeca Arias, Representante Residente del PNUD Perú, Didier Trebucq, Representante Residente Adjunto, Kristen Sample, Jefa de Misión para los Países Andinos de IDEA Internacional, Percy Medina, Jefe de Misión para el Perú de IDEA Internacional y Mario Solari, anterior Oficial de Programas del PNUD.

Asimismo, el Proyecto quiere reconocer las valiosas contribuciones del comité asesor y del equipo de consultores que participaron activamente en el proceso de investigación: Rafael Roncagliolo, Alberto Adrianzén, Jorge Morelli, Juan de la Puente, Carlos Aramburú, Franz Barrios, Víctor Caballero, Juan Pablo Corlazzoli, Alfredo Filomeno, Isabella Prado, Luis Eduardo González y Javier Torres.

Agradecer el tiempo y las generosas ideas aportadas por todas las personalidades peruanas entrevistadas: Daniel Abugattás, Luis Agois, Ciro Alegría, Fernán Altuve, Teresa Antazú, Mercedes Aráoz, Federico Arnillas, Javier Atkins, Roque Benavides, Cecilia Blondet, Alberto Borea, Mabel Cáceres, Luis Castañeda Lossio, Elmer Cuba, Martha Chávez, Rafael Chirinos, Jennie Dador, Jaime Delgado, Jorge Del Castillo, Jaime De Althaus, Javier Diez Canseco, Carlos Durand, Rosario Fernández, Lourdes Flores Nano, Luis Humberto Gonzáles, Juan José Gorriti, Rafael Goto, Gustavo Guerra García, Max Hernández, Pedro Pablo Kuczynski, Gerónimo López, Carlos Leyton, Steven Levitsky, Guido Lombardi, Gustavo Mohme, José Miguel Morales, Pedro Olaechea, Santiago Pedraglio, Marisol Pérez Tello, Víctor Andrés Ponce, Freddy Rosas, Humberto Speziani, César San Martín, José Luis Sánchez-Cerro, Juan Sheput, Fidel Torres, Jorge Trelles, Fernando Tuesta y Gladys Vila.

Y por supuesto a los ciudadanos y ciudadanas de Arequipa, Piura, Cusco, Huancayo, Iquitos y Lima que accedieron a participar en los grupos focales realizados.

Agradecer igualmente a todas y todos quienes con su participación en las mesas de devoluciones, reuniones y presentaciones en conjunto, discutieron en profundidad los principales hallazgos de este informe. Muy especialmente a su excelencia el Presidente de la República, Ollanta Humala.

Y también a Javier Abugattas, Angela Acevedo, Juan Manuel Aguilar, Rosario Alvarez, Carlos Alza, Luis Miguel Artieda, Eduardo Ballón, Susana Baca, Martín Beaumont, Roberto Berrocal, Hugo Cabieses, Otto Cebreros, Isabel Coral, Omar Chehade, Luis Chuquihuara, Manuel Danmert, Frida Delgado, Francisco Eguiguren, Edwin Espinoza, Marisol Espinoza, Renán Espinoza, Luis Fernández, Aída García Naranjo, Manuel Gallástegui, Félix Grández, Judith Guabloche, Max Hernández, Iván Hidalgo, Marcela

Huaita, Javier Iguíñez, Iván Lanegra, Kela León, Salomón Lerner G., Sinesio López, Juan Manuel Magallanes, Carlos Mejía, Juan Muñoz, Héctor Pantigoso, Henry Pease, Carmen Omonte, Rolando Reátegui, Andrés Reggiardo, María Isabel Remy, Luis Repetto, Jaime Reyes, Samuel Rotta, Guillermo Ruiz Guevara, Leopoldo Scheelje, Bruno Seminario, Juan Pablo Silva, Carlos Tapia, Luis Thais, Tito Valle, Fernando Vásquez, José Vega, Iván Vega y Gonzalo Zegarra, entre otras personalidades.

Esta investigación no hubiera sido posible sin la concurrencia de todo el equipo de IDEA Internacional y de PNUD Perú, a quienes va nuestro agradecimiento más sincero por su permanente colaboración.

Prólogo

Motivados por el deseo y la necesidad de aportar en la reflexión sobre el proceso de desarrollo de Perú, y en procura de descifrar aquellas claves particulares que desde la política impactan en este proceso, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD Perú) junto al Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), mediante el Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP-PNUD), han conducido de manera mancomunada un trabajo de investigación y análisis político prospectivo que culmina en el presente informe.

El trabajo aquí presentado es el resultado de un riguroso proceso de investigación desarrollado bajo el enfoque de la metodología prospectiva del PAPEP-PNUD y que ha tomado en cuenta la voz de la ciudadanía, de los líderes y del saber experto a través de informes especializados. Es producto también de diversas sesiones de análisis y debate a lo largo de la reciente coyuntura electoral de 2011. Sus planteamientos fueron finalmente enriquecidos a través de múltiples espacios de deliberación con los más diversos actores que intervienen en el desarrollo del país. De ahí que no pretenda ser un trabajo académico, sino una herramienta de análisis para los tomadores de decisiones.

Las claves inferidas revelan que el desafío central de este lustro es avanzar en dirección a la inclusión, y que ésta se nutra de una ciudadanía que ejerce plenamente sus derechos garantizados por un Estado que revaloriza lo público. La consolidación de un nuevo ciclo de crecimiento con capacidad de reducir la pobreza y fortalecer la relación del Estado y la ciudadanía, en un espacio público donde se deliberan metas compartidas, deviene en la fuerza motriz que impulsaría al país hacia un ciclo de desarrollo reconstituido en su capacidad inclusiva.

El Perú vive una coyuntura extraordinaria donde convergen expectativa de cambio y alta adhesión a la democracia, en un optimismo sobre su desempeño venidero. El cambio se entendería como un giro que prioriza la atención a los sectores más vulnerables de la población y al acceso equitativo a los beneficios que genera el mercado. Se trata, pues, de una coyuntura que abre la oportunidad de dar un salto en el proceso de desarrollo, promoviendo en democracia una agenda de inclusión integral, que tenga como horizonte una gestión socioeconómica con enfoque de equidad y capacidades políticas para impulsar cambios sustantivos.

Ahora bien, existen distintas miradas y formas de abordar la agenda de inclusión, por lo que no se trata de un camino carente de tensiones. El recorrido hacia un nuevo ciclo de desarrollo demanda capacidades de gestión política, con liderazgos capaces de identificar y responder constructivamente expectativas y demandas

sociales. Pero también con capacidad para formular acuerdos en beneficio de la mayoría y que busquen consensos sobre el rumbo del Perú, priorizando una visión y un proyecto de país con bienestar para todos.

No se parte de cero. Hay un importante consenso sobre lo que debe cambiar y lo que se debe resguardar. Así, los importantes progresos en materia económica, institucional y social que ha logrado el país son, al mismo tiempo, una convocatoria a seguir sumando esfuerzos en el cierre de las brechas de distinto tipo y a promover un ejercicio político democrático que apunte a un Estado fortalecido en su capacidad de acción colectiva para el bienestar.

Creemos que el documento aquí presentado plantea un punto de partida para un debate sobre las tareas pendientes del desarrollo y el sistema democrático en el país. ¿Es posible un desarrollo sin reformas políticas? ¿Cuáles son las más urgentes? ¿Es posible consolidar la rutina democrática sin reforzar la política? ¿Existen condiciones para una reforma política en el mediano plazo? Si el trabajo logra generar un debate sobre éstas y otras preguntas entonces podemos decir que hemos logrado el objetivo.

Esperamos que el presente informe sirva tanto como referencia de un momento tan particular e importante en la vida política de las peruanas y peruanos, como de marco conceptual y analítico a partir del cual se desafíe la reflexión prospectiva sobre aquellas acciones que cada uno de nosotras y nosotros, en clave democrática y de futuro, podemos aportar.

A nombre del PNUD Perú, IDEA Internacional y PAPEP-PNUD, agradecemos a todas las personas que tomaron parte en el proceso de análisis, así como a las y los investigadores, analistas y líderes, por sus aportes, trabajo y acompañamiento.



Rebeca Arias
Representante Residente
PNUD Perú



Kristen Sample
Jefa de Misión para los Países Andinos
IDEA Internacional



Antonio Aranibar Arze
Coordinador PAPEP-PNUD

Introducción

En los últimos diez años la economía peruana ha crecido a las mayores tasas de la región, logrando reducir de forma importante los niveles de pobreza y también, aunque en menor medida, los niveles de desigualdad. Este panorama, sin duda positivo, contrasta con un malestar que todas las encuestas de opinión pública registran de forma más o menos generalizada y persistente: en el mismo período, los ciudadanos peruanos son los más críticos de la región tanto en relación con el funcionamiento de la economía como con el desempeño de la democracia en el país.

¿Cómo se explica esta aparente contradicción? ¿Cuáles son las perspectivas de sostenibilidad de un proceso de desarrollo en el que la fortaleza de la economía –y de los actores económicos– contrasta con la debilidad de la política –y de los actores políticos–, y en el que el fortalecimiento del mercado se da en un contexto de debilitamiento de la capacidad reguladora e integradora del Estado? Si la “fortaleza institucional” ha sido la clave de la sostenibilidad del desarrollo en unos países de América Latina, y el “regreso del Estado” en su versión neodesarrollista es un dato mayor de procesos de desarrollo de países centrales como Brasil, ¿puede Perú seguir evitando una reflexión profunda sobre el rol del Estado y de las instituciones políticas en el desarrollo?, ¿sobre todo en medio de las aguas turbulentas de una crisis financiera y económica internacional de evolución e impactos aún inciertos?

A partir de estas preguntas, y con un proceso electoral en ciernes, en abril de 2011 IDEA Internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través del Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP-PNUD), iniciaron un proceso de investigación para la construcción de “Escenarios de desarrollo de Perú” con el objetivo de aportar al debate político desde una perspectiva estratégica y de mediano plazo, colocar en el centro de la discusión política y académica los temas identificados como clave a lo largo de la investigación y brindar insumos para la toma de decisiones políticas.

Para ello, se utilizó la metodología prospectiva desarrollada por el PAPEP-PNUD, combinando la voz de la ciudadanía con la voz de los líderes y el saber experto¹. La voz de la ciudadanía fue recogida a partir de una recopilación de encuestas de opinión pública que se publican de forma periódica en el país y a nivel regional (LAPOP y Latinobarómetro), y a partir de 18 grupos focales realizados en Arequipa, Cusco, Lima, Iquitos, Huancayo y Trujillo, en junio de 2011, inmediatamente después de la segunda ronda de las elecciones presidenciales. La voz de los líderes fue recogida en tres rondas de entrevistas en profundidad a un total de 56 líderes políticos, sociales y empresariales, principalmente en Lima, pero también en el interior del país,

1 Véase fichas técnicas y mayor información en el anexo 1.

entre las dos rondas de la elección presidencial y una vez conocido el nombre del Presidente electo, entre abril y julio de 2011. En lo que respecta al saber experto, el informe contó para su análisis con cinco documentos especializados sobre conflictos sociales, política social, descentralización, sistema político y representación política regional encargados a expertos peruanos de reconocido prestigio.

Durante el proceso de relevamiento de la información se realizaron cinco talleres de análisis de coyuntura en los que se revisó y debatió los resultados parciales obtenidos. El material recogido sirvió para la realización de talleres de análisis prospectivo, en los que se construyeron los escenarios. Finalmente, entre julio y octubre de 2011, éstos fueron presentados a diferentes grupos políticos, sociales, empresariales y de opinión en un total de 27 sesiones de devolución que involucraron a más de 150 personalidades de distintos ámbitos, comenzando por el propio Presidente de la República, Ollanta Humala. Este proceso permitió discutir, enriquecer y validar los escenarios propuestos.

El documento final fue redactado el primer trimestre de 2012, en medio de varias sesiones de análisis de coyuntura y de la validación del comité académico y asesor del informe. A punto de cumplirse un año del cambio de Gobierno, el resultado del proceso de investigación aquí sintetizado apunta al tema de la inclusión como el desafío central del período 2012-2016. Se trata de un desafío en el que convergen consistentemente tanto los liderazgos como la ciudadanía, pero al mismo tiempo de un desafío cuyo abordaje permite varias vías y visiones y, por tanto, también tensiones.

La primera parte del documento desarrolla la convergencia de ciudadanos y liderazgos en torno a la necesidad de promover dinámicas de inclusión que le den sostenibilidad al proceso de desarrollo peruano. Se trata de un consenso amplio, incrementado al calor de las elecciones presidenciales y el cambio de gobierno, y sustentando en una mirada optimista sobre las perspectivas de desarrollo de mediano plazo del país, pero que sin duda pone de manifiesto visiones muchas veces contrapuestas e incluso conflictos de interés latentes, que colocan una seria interrogante sobre la capacidad real de profundizar en ese debate y en el tipo de políticas que le den respuesta de forma efectiva.

La segunda sección abunda sobre las paradojas del crecimiento, partiendo de un dato central: la economía funciona, promueve un ambiente de negocios altamente favorable al crecimiento, alienta la consolidación de nichos de alta competitividad, genera nuevas capas medias, y más aun, lo hace con un dinamismo tal que ha colocado a Perú en una posición expectante para dar un salto cualitativo en términos de desarrollo en los próximos años. A partir de esta constatación se llega a otra, contrapuesta e igualmente fuerte: el “goteo” no es suficiente si no se resuelven los problemas distributivos –sociales, sectoriales, territoriales– inherentes al tipo de crecimiento actual, y con ellos la problemática de la calidad de vida de la mayoría de los peruanos; es la sostenibilidad del proceso de desarrollo la que puede estar en cuestión.

La tercera parte trata sobre las tensiones de la democracia peruana, partiendo de una constatación importante: el régimen electoral funciona, y lo ha hecho preservando la estabilidad política y garantizando la alternancia de las élites gobernantes en el poder a lo largo de cuatro procesos electorales continuos. Lo ha conseguido en medio de la debilidad crónica de los partidos políticos, en medio de los temores que genera un cambio de políticas en sectores amplios de los liderazgos y en medio de las expectativas políticas –casi ritualmente frustradas– que genera un cambio de gobierno en sectores amplios de la población. Pero los peruanos no son solo electores y consumidores; son también ciudadanos que reivindican día a día el ejercicio de sus derechos políticos, civiles, sociales y culturales. Lo hacen frente a un Estado débil y angosto² con escasa capacidad para democratizar a una sociedad como la peruana: altamente heterogénea, desigual y atravesada por diversas fracturas.

La cuarta profundiza en el análisis del síntoma más visible –y acaso el más desafiante– del malestar social con la economía y la política: la conflictividad social. Lo hace tomando partido por la mirada que sobre los conflictos porta la mayoría de los ciudadanos peruanos: una suerte de *accountability* societal sobre un Estado que se resiste a reconocer como sujetos de pleno derecho a amplios sectores sociales, que los peruanos califican como los más pobres (PNUD, 2007). Lo hace constatando que el conflicto social es un dato de la realidad sociopolítica latinoamericana –muy especialmente de la región andina–, que la democracia es por tanto un orden conflictivo, y que en ese sentido el problema reside más en la falta de capacidades políticas e institucionales para procesarlos que en la conflictividad *per se*³.

En la quinta sección se pone el acento en un punto neurálgico donde tienden a condensarse y a acumularse las distintas tensiones del proceso desarrollo: los desequilibrios territoriales. Se trata de una aproximación inicial que no pretende dar cuenta de todas las aristas de un intenso debate, pero que busca colocar el reflector allí donde existe margen de maniobra y donde se podría buscar respuestas nuevas para dar un salto cualitativo e inaugurar un nuevo ciclo de desarrollo en Perú: la agenda de la descentralización. Frente a quienes piensan que solo un Estado fuerte puede promover dinámicas reales de descentralización del poder político y económico sin poner en cuestión la integridad de la comunidad política nacional, aquí se generan argumentos para pensar lo contrario: promoviendo un proceso de descentralización real se puede fortalecer el Estado, dinamizar el mercado y cimentar una comunidad política nacional.

La sexta sección alerta sobre las dificultades históricas que Perú, como muchos otros países latinoamericanos, ha tenido para gestionar los desafíos de un cambio de ciclo. Éstos se han producido siempre en medio de tensiones exacerbadas, moviendo el péndulo de un extremo al otro entre democracia-autoritarismo y Estado-mercado en contextos de excepcionalidad. El eje de las demandas ciudadanas se

2 Aquí se retoman las categorías trabajadas por O'Donnell en PNUD, 2007.

3 Aquí se retoma el análisis realizado en PNUD-PAPEP, 2012.

puede resumir en preservar *lo que funciona* resolviendo las tensiones derivadas de lo que *no funciona* o *funciona de forma deficiente*. Ello coloca el desafío histórico actual en la *superación*, “en el sentido preciso que este término –superación– tiene en el vocabulario de la filosofía y de las ciencias sociales: un movimiento dedicado a retener y elevar a un nivel superior la mejor parte del proceso que lo antecedió” (Nogueira, 2012). En el caso de Perú, ello precisa de capacidades políticas e institucionales acrecentadas, y por tanto, requiere reabrir un debate urgente y necesario sobre el Estado y su reforma.

El séptimo apartado, presenta los desafíos estratégicos de la agenda de mediano plazo. Al concluir el primer año de gestión del Presidente Humala, se parte de un diagnóstico moderadamente optimista en relación a las perspectivas del crecimiento económico y la reducción de la pobreza tanto entre los liderazgos como entre los ciudadanos, aunque no necesariamente por las mismas razones. Al mismo tiempo, la incertidumbre en torno a la evolución de la crisis financiera y económica internacional sigue siendo un dato del contexto externo, mientras las tensiones endógenas del proceso de desarrollo peruano siguen generando debates sobre la forma de gestionarlas, sobre todo en cuanto hace a la conflictividad social.

Finalmente, la octava sección presenta los escenarios posibles de desarrollo del Perú para el periodo 2012-2016. Dos premisas subyacen a la construcción de los escenarios. La primera es que los distintos rumbos posibles para el país se derivan de las respuestas que generen los actores políticos, económicos y sociales a los desafíos planteados por las tensiones del proceso de desarrollo y a los posibles impactos de un eventual deterioro del contexto externo. La segunda es que, si tanto ciudadanos como liderazgos concuerdan en señalar que la sostenibilidad del proceso de desarrollo peruano depende de su capacidad de promover mecanismos de inclusión, los distintos escenarios reflejan distintas vías posibles, según de qué tipo de inclusión –social, económica, política, cultural– estemos hablando, y en qué tipo de combinación Estado-mercado-sociedad estemos pensando. En definitiva, ¿cuáles son las formas y cuáles los mecanismos de inclusión que se pretende privilegiar y que es posible materializar?

1

La hora de la inclusión

La coyuntura posterior a las elecciones presidenciales de 2011 se caracteriza por una alta dosis de incertidumbre y por fuertes expectativas, tanto entre los ciudadanos como entre las élites gobernantes, referidas al significado de la “necesidad de cambio” expresada en las urnas y al programa de gobierno y las políticas concretas destinadas a materializarlo. El *cambio* tiende a convertirse en el significativo clave que nutre el debate político postelectoral, pero aparece con un significado difuso (gráfico 1), cruzado por fuertes demandas de continuidad en lo que respecta a los logros en materia de crecimiento económico y políticas sociales (gráfico 2), signado por una nueva correlación de fuerzas políticas que no produce una mayoría fuerte para ninguna de las opciones en disputa, y con el trasfondo de una polarización político-electoral reflejada en la reactivación de los clivajes territoriales (Lima versus provincias), sociales (quintiles más ricos versus quintiles más pobres) e ideológicos (neoliberalismo versus nacionalismo).

GRÁFICO 1. ¿Por qué razones votó por Ollanta Humala en la segunda vuelta?⁴



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ipsos APOYO, 2011a.

Entre una mayoría importante de los líderes entrevistados, los resultados electorales concitan desde sorpresa hasta desconcierto, confusión y abierta perplejidad. Si bien

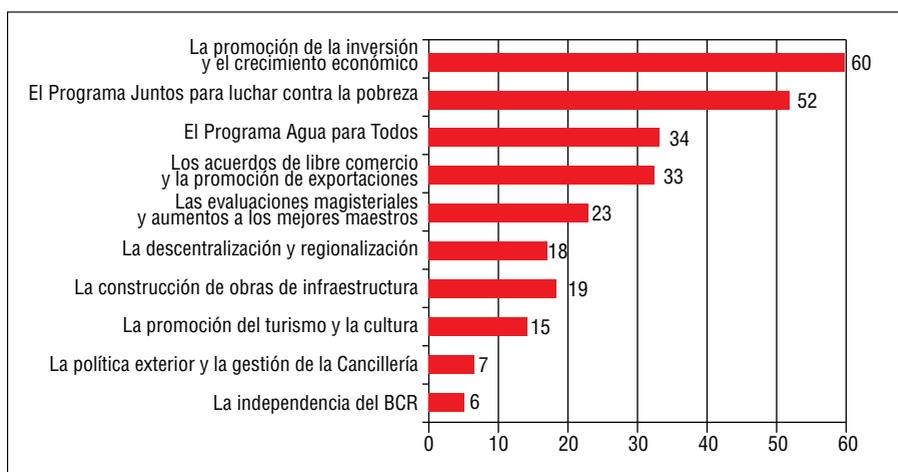
4 Es interesante notar que en junio de 2006, frente a la misma pregunta sobre las razones del voto por Ollanta Humala, las respuestas fueron idénticas: porque combatirá la corrupción (38%), porque representa un cambio (38%), porque es nuevo en política (35%), porque entiende los problemas del pueblo (23%), porque es militar (19%), etc.

a largo plazo predomina una mirada optimista con las posibilidades de desarrollo del país y con la consolidación de la democracia peruana, a corto plazo predomina la incertidumbre debido a las redefiniciones en temas medulares operadas en la propuesta del plan de gobierno vencedor, por la activación de clivajes y tendencias polarizantes, por las interrogantes que abre el amplio recambio congresal y por la actitud de los nuevos legisladores. También predominan las preocupaciones por posibles reformas al modelo económico (el “fantasma del velasquismo”) y los temores en torno a la nueva geografía de alianzas externas (el “fantasma del chavismo”).

Es más, en las entrevistas se registra un sentimiento relativamente generalizado respecto a que los problemas que el país enfrenta hoy el país son más severos que antes. A la pregunta de si antes de las elecciones se habían dado cuenta de estos problemas (pobreza, inclusión, educación, empleo,...) con la misma intensidad que hoy, la sorprendente respuesta es que buena parte de los integrantes de los liderazgos con responsabilidades en la toma de decisiones políticas y económicas NO habían percibido la dimensión del profundo descontento que se estaba incubando en amplios sectores de la población.

De alguna forma, el imaginario del progreso y del desarrollo del país solo daba cabida a un discurso que sostenía que lo que no funcionaba bien era producto de desajustes temporales, y en cualquier caso requería de ajustes menores. ¿El malestar ciudadano reflejado en las encuestas? Es producto de un proceso de revolución de expectativas normal en procesos acelerados de crecimiento. ¿Los conflictos sociales? Son producto de la desinformación generalizada de una ciudadanía manipulada por intereses políticos, sectoriales y de corto plazo. ¿El vacío dejado por partidos políticos? Es producto de su propia ineficiencia y corrupción, y demuestra que son prescindibles para la política pública.

GRÁFICO 2. ¿Qué cosas cree usted que Ollanta Humala debería continuar en su Gobierno?



Fuente: Elaboración propia en base a Ipsos APOYO, 2011a.

La configuración de la segunda vuelta electoral, pero sobre todo la victoria del candidato Humala, abren una brecha en esa lectura y permiten reposicionar temas dejados de lado. Los miembros de las élites empiezan a converger en que existe una demanda de cambios en la sociedad peruana, que “la gente quiere cambios, quiere tener las mismas oportunidades que todos”, aunque no están de acuerdo en cuáles son las reformas que habría que encarar de manera más urgente.

Entre los ciudadanos predomina también una actitud de incertidumbre frente al cambio de gobierno y las interrogantes sobre el rumbo que se le imprimirá a la gestión del país –particularmente en el ámbito económico–, pero con una connotación distinta. En la mayoría de los casos, tanto en Lima como en provincias, se detecta una fuerte expectativa cargada de esperanza y cierto optimismo de que el nuevo Gobierno represente un cambio.

En la mayoría de los casos, estas expectativas no se limitan al corto plazo ni aspiran a que las condiciones de vida cambien de la noche a la mañana. Los participantes se muestran expectantes, pero también prudentes y conscientes de que todas las promesas requerirán tiempo, esfuerzo y la participación de todos. Existe consenso sobre la necesidad de otorgar al Presidente electo el beneficio de la duda y de darle tiempo. Se insiste en que se trata de iniciar un proceso de largo plazo que cambien para mejor las condiciones de vida de los más pobres, con una excepción marcada: en las ciudades del sur se perciben expectativas más urgentes y posiciones menos tolerantes, como producto de déficit acumulados y de tensiones irresueltas de larga data.

De esta forma, el nacimiento del nuevo Gobierno está marcado por la tensión cambio-continuidad en un contexto caracterizado por una alta dosis de incertidumbre, y por esperanzas y temores muchas veces contrapuestos. Corresponde entonces delimitar las expectativas, dar forma al imaginario del cambio y delinear el horizonte estratégico de la acción de gobierno. A esos fines sirve la promesa de avanzar hacia la construcción de un “crecimiento con inclusión social en democracia”. Si el crecimiento económico y la democracia electoral constituyen un logro y una realidad, queda el desafío pendiente de la inclusión.

Si bien este concepto no es un término usualmente presente en el lenguaje cotidiano de la población, como se verá a continuación, subyace en sus expectativas y demandas de manera diversa y expresada en varias dimensiones. Al mismo tiempo, permite diversas interpretaciones y vías de política, por lo que, lejos de zanjar el debate sobre las formas y los mecanismos de inclusión que se debe promover desde la acción de gobierno, permite generar un diagnóstico compartido y un consenso amplio entre los liderazgos –aunque todavía no operativo– sobre la necesidad de impulsar mecanismos de inclusión capaces de darle sostenibilidad al crecimiento económico.

Profundizando en las percepciones ciudadanas a partir del análisis de los grupos focales, se concluye que “el cambio se asocia al gobierno de personas que no han formado parte de los gobiernos anteriores, y que por lo tanto pueden traer ideas y

prácticas nuevas para enfrentar los problemas del país”. Se desea que la manera de relacionarse de los políticos y funcionarios del nuevo Gobierno con la población, las regiones y los más pobres sea diferente a la de los políticos de las últimas décadas, “que solo han traído decepciones por gobernar de espaldas al pueblo, beneficiando a las grandes empresas transnacionales y a sus propios intereses”. En palabras de un ciudadano, que complementa la misma idea desde otra perspectiva, se trata de “personas que no habrían estado involucradas en escándalos de corrupción y que por tanto no tienen pasivos que generen desconfianza”.

El cambio remite a

“un nuevo equipo de gobierno que genera expectativas sobre las posibilidades de implementar medidas que amplíen las oportunidades de los más pobres (educación, en primera instancia; pero también salud, infraestructura y servicios), así como de cambiar y castigar a los responsables involucrados en actos de corrupción que impiden que se combata eficiente[mente] la delincuencia y la inseguridad ciudadana”. (Ipsos APOYO, 2011b)

El cambio es la “esperanza de que el nuevo Gobierno atienda el desarrollo social, además del crecimiento económico”.

CUADRO 1. La inclusión desde la voz de los ciudadanos

Igualdad de oportunidades y acceso en condiciones más justas a los beneficios del crecimiento y a los servicios del Estado; en especial en los campos de la educación, salud, vivienda y en el empleo.	“debe haber igualdad de derechos, todos [debemos tener] el mismo acceso al trabajo, a la educación, al crédito [...] porque todos somos de la misma sangre” (Lima, NSE A/B)
Atención a los más pobres, en especial de las regiones del interior del país y de las zonas rurales.	“incluir a la sociedad a los pobres” (Lima, mujeres, NSE D/E)
Derecho a ser tratados sin discriminación por razones étnicas o socioeconómicas.	“que no haya discriminación racial, ni en educación, ni en salud, y también sueldos más dignos” (Trujillo, hombres, NSE C)
Mayor descentralización.	“que los dineros se deben invertir en la región para que llegue a los más alejados” (Cusco, hombres, NSE C)

Fuente: Ipsos APOYO, 2011b.

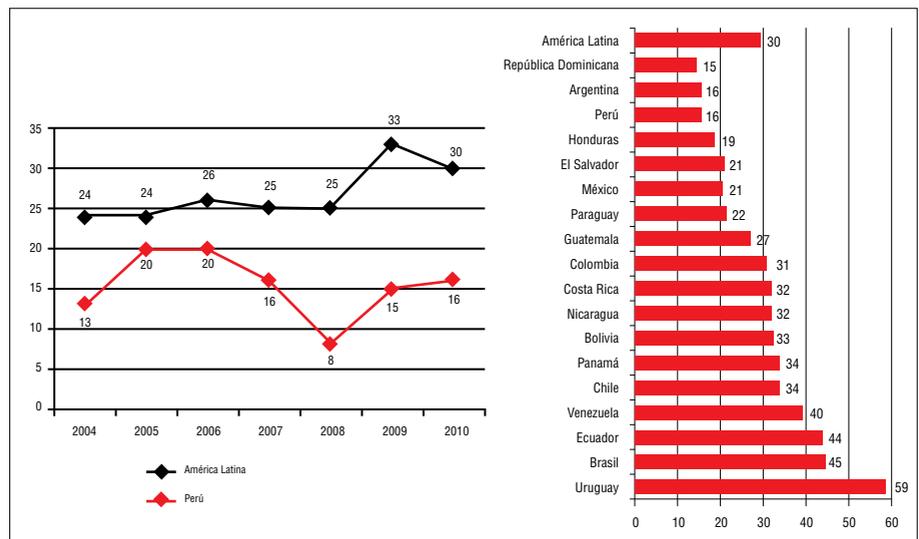
Del análisis de los grupos focales se dibuja un “diagnóstico compartido” en la ciudadanía⁵ con respecto a que el “cambio” se asocia de manera generalizada con la urgencia de acciones inclusivas en la gestión política del Estado y de una actitud de firmeza en la solución de problemas que consideran urgentes, puesto que afectan directamente su calidad de vida: inseguridad ciudadana y corrupción. Las expec-

5 Opinión compartida por todos los participantes en los grupos focales, independientemente del nivel socioeconómico, la ciudad de residencia y la opción votada (Ollanta Humala o Keiko Fujimori) (Ipsos APOYO, 2011b.)

tativas ciudadanas se centran en el campo de los derechos más que en el modelo económico como tal. Desde el derecho a la educación, la salud y el empleo digno, hasta el derecho a un trato justo y sin violencia. Lo que se demanda son mejores condiciones de vida y oportunidades equitativas de acceso al desarrollo.

La clave que da contenido al “cambio” es la inclusión, entendida en sentido amplio como una forma de gobernar que ponga al Estado al servicio de todo el pueblo, especialmente de los más pobres. Y desde Lima se define a los más pobres como aquellos que viven en las provincias, y desde las ciudades capitales de provincia, como aquellos que viven en las zonas rurales (Ipsos APOYO, 2011b). Por lo que, desde la ciudadanía, la descentralización está directamente vinculada con el imaginario de la inclusión.

GRÁFICO 3. ¿Se gobierna para el bien de todo el pueblo?
(Total Perú/América Latina 2004-2010. Totales por país 2010)



Nota: La pregunta fue: En términos generales ¿Diría usted que [el país] está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de todo el pueblo? (Aquí sólo “Para bien de todo el pueblo”).

Fuente: Corporación Latinobarómetro 2004-2010.

Si profundizamos en la opinión de los líderes entrevistados, una idea ampliamente compartida es que el crecimiento económico no se ha distribuido lo suficiente, que Lima vive en una “burbuja de crecimiento económico” mientras que el resto del país subsiste en diversos grados de marginación. Los entrevistados comparten la percepción de que el crecimiento ha dejado fuera de sus logros a una parte de la población; se trataría de una exclusión expresada en diversos niveles, desde un mal servicio público hasta una carretera que no llega. Como bien grafica uno de los entrevistados: “Perú crece al 9% pero algunos crecen a velocidad de crucero y otros continúan avanzando a paso de tortuga” (cuadro 2).

CUADRO 2. La inclusión desde la voz de los líderes

Un Estado más fortalecido, eficiente y con capacidad para responder a las demandas de la población.	“aquí el Estado no funciona o funciona mal [...]. Cuando la gente pide cambios, pide más Estado... que funcione” (analista).
Mejor calidad en los servicios públicos como empleo, educación, salud, justicia e infraestructura en general.	“Me parece que la demanda concreta se asocia mucho más a la mejora en los servicios públicos que a un cambio de modelo propiamente” (líder social).
Igualdad de oportunidades que reduzca las brechas territoriales y de acceso diferenciado a los servicios.	“¿Qué oportunidad tiene un muchacho que sale de una escuela de ese tipo [unidocente] comparado con el que sale de una escuela privada de una ciudad importante sea Trujillo, Arequipa, Lima?” (congresista).
Ser parte del crecimiento, de sus beneficios, por igual, sin ser marginados.	“el mensaje político central es el de un gran sector que nos dice que el crecimiento económico no lo ha sentido, que ese crecimiento no los incluye” (político).

Fuente: González, 2011.

Las élites piensan que las expectativas están ligadas a la necesidad de contar con un Estado con mayor capacidad de garantizar el ejercicio de una ciudadanía integral y sin exclusión de ningún tipo; de un Estado que garantice los derechos ciudadanos. En ese sentido, se detecta un consenso amplio en sentido de que es necesario emprender una reforma del Estado, aunque este consenso tiene orientaciones divergentes que van desde una reforma integral a las relaciones entre Estado, mercado y sociedad (incluyendo reformas políticas y reformas económicas de cierta profundidad) hasta una reforma de la función pública y de la maquinaria burocrática del Estado o un fortalecimiento del sistema judicial para garantizar el respeto al marco legal.

De esta forma, el concepto de inclusión se introduce en el debate político y económico en Perú. En su discurso a la nación del 28 de julio de 2011, el presidente Humala enfatiza la necesidad de seguir avanzando en la lucha contra la pobreza y terminar con la exclusión social: “dedicaré todas mis energías a sentar las bases para que borremos definitivamente de nuestra historia el lacerante rostro de la exclusión y la pobreza construyendo un Perú para todos” (Humala, 2011a). Para ello, posiciona la idea de un Estado “promotor no solo del crecimiento, sino también del desarrollo social”, de una “patria inclusiva”, de tal forma que se construya un país de “oportunidades para todos”. Y en la Asamblea General de las Naciones Unidas, remarca que la inclusión social requiere lo que los ciudadanos están demandando: “acceso a la salud, a la educación, a una vivienda, al empleo digno y a la seguridad social. Hablamos de integración plena al interior de la sociedad peruana. Queremos un Estado atento a las necesidades de sus ciudadanos y comunidades. Este es su rol prioritario” (Humala, 2011b).

Pero ¿a qué se hace referencia cuando se habla de inclusión y de exclusión? Amartya Sen se refiere a la exclusión como una forma de privación. Esta comprensión

convierte a la exclusión en un concepto muy versátil, que se presta a ser aplicado a una variedad de exclusiones en áreas muy diversas, que abarcan el campo político, económico y social (Sen y Kiliksberg, 2007). En este documento se busca deliberadamente mantener abierto el término de exclusión, lo que permite, por un lado, abordar todas aquellas privaciones que, de una u otra forma, están presentes en la realidad peruana y latinoamericana y, por otro, incorporar las distintas miradas y comprensiones que existen hoy en día en el debate político en torno a la exclusión y, sobre todo, en torno a las formas y vías de inclusión.

También resulta pertinente, señalar que no toda privación es necesariamente una exclusión y que, en muchos casos, se trata de injusticias que se refieren realmente a situaciones de “inclusión en condiciones de desigualdad”. “De hecho –dice Sen– numerosos problemas vinculados a privaciones resultan de condiciones desfavorables de inclusión y condiciones adversas de participación más que a situaciones que puedan ser consideradas, con toda sensatez y sin estirar excesivamente el término, como un caso de exclusión” (Sen y Kiliksberg, *op. cit.*). En ese sentido, el enfoque que adopta este informe se centra en considerar que hay que tener presente ambos, tanto la exclusión como las formas de inclusión desfavorable o vulnerable, que parecen describir las condiciones de vida de las nuevas capas medias que han emergido en América Latina en la última década.

Las tensiones del crecimiento

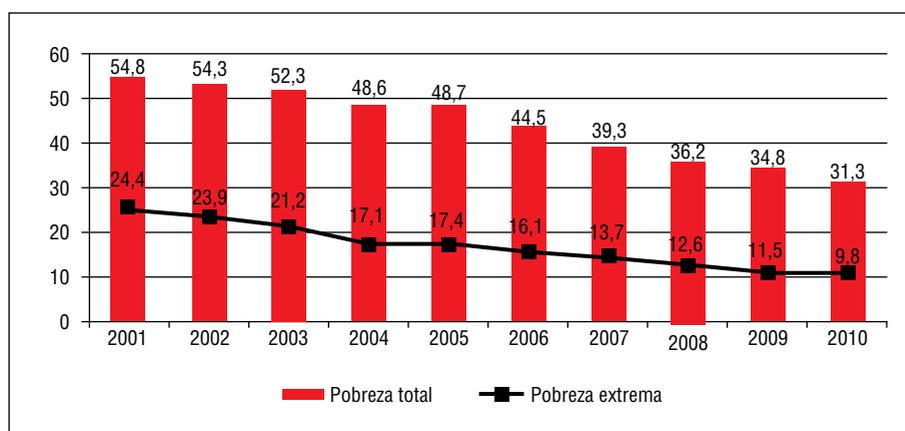
Entre el año 2000 y 2010 el producto interno bruto de Perú se ha casi se ha duplicado, pasando de 121.000 millones a 210.000 millones de soles (en soles constantes de 1994). En este decenio la economía peruana ha crecido sostenidamente a un promedio de 5,7%, e incluso en períodos en que la crisis económica y financiera afectaba a más de la mitad del continente, su crecimiento se mantuvo en positivo. Los factores que explicarían este rendimiento excepcional de la economía son muchos, entre otros, el grado creciente de articulación con las economías más dinámicas del mundo, especialmente con China⁶, y los niveles históricamente altos de los precios de las materias primas⁷. En segundo lugar, las altas tasas de inversión privada registradas en los últimos años⁸. No cabe duda de que el país ha logrado generar un clima de negocios muy favorable, donde la iniciativa privada florece a escalas y en sectores tan diversos que van desde la minería y la electricidad hasta el turismo y los servicios. Según el Índice de Competitividad Global, la economía peruana es una economía movida no solo por los factores productivos o la sola presencia de recursos naturales, sino por la eficiencia⁹. En tercer lugar, un importante crecimiento del mercado de consumo interno¹⁰. En cuarto lugar, el desarrollo de nuevos mercados para las exportaciones no tradicionales. En este último punto el país ha ejercido una activa política de ampliación de mercados a través de la firma de acuerdos bilaterales de libre comercio¹¹. De esa manera Perú exhibe, de acuerdo a las cifras oficiales producidas por el Ministerio de Economía y Finanzas, una de las tasas de crecimiento más altas de América Latina.

Asimismo, estos éxitos económicos han logrado traducirse en un avance sustantivo en la reducción de la pobreza (CEPAL, 2011). Perú es uno de los países que más ha avanzado en este aspecto, al punto de estar próximo a superar la meta del milenio de reducir a la mitad el porcentaje de pobreza total del país. Y es que, efectivamente, la pobreza monetaria se redujo de un 55% en 2001, al 31% en 2010 (INEI, 2012), es decir, en poco más de un tercio. Sin embargo esta reducción no ha sido homogénea, en el

-
- 6 China es un importante mercado (junto con EE UU) para las exportaciones peruanas, y uno de los de mayor dinamismo en el mercado internacional.
 - 7 Según el Banco Central de la República del Perú (2010), si bien se produjo una caída en los términos de intercambio, producto de la crisis internacional, éstos se encuentran en franca recuperación y por encima de los niveles del año 2005.
 - 8 Si bien la inversión privada se contrajo en 15,1% durante 2009, ésta ha venido creciendo a tasas de dos dígitos durante los últimos años (Banco Central de la República del Perú, 2011).
 - 9 Informe de Competitividad Global, 2012. Según esta clasificación, el reto pendiente supone el salto hacia una economía de la innovación y el conocimiento.
 - 10 Entre los años 2006 y 2009 la demanda interna registró un crecimiento del 31,4%. Según las últimas informaciones disponibles, esta misma ha crecido un 11,1% durante el primer semestre de 2012 (Banco Central de la República del Perú, 2010b).
 - 11 En los últimos años el país ha suscrito una serie de acuerdos de libre comercio (TLC) con países como EE UU, Canadá, Singapur, China, Tailandia y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). Asimismo, se encuentra negociando tratados similares con México, la Unión Europea, Japón y Corea del Sur.

sentido de que se presenta un mayor avance en aquellos hogares con mayor conexión al mercado –como Lima (-65%), la población urbana (-58%) o los hogares de la costa (-59%)–, incluso en poblaciones rurales de la selva y en la sierra esta reducción ha sido cercana o superior al 20% (Aramburú y Delgado, 2011). Al mismo tiempo, la extrema pobreza se redujo del 24% al 10% en una década. Y en los últimos años se ha promovido activamente toda una serie de programas sociales, entre los que se destacan el programa Agua para Todos, el programa JUNTOS de apoyo directo a los más pobres, el Programa Integral Nutricional, el programa de electrificación rural o el programa nacional de infraestructura educativa.

GRÁFICO 4. Pobreza total y extrema



Fuente: Elaboración propia con datos del INEI, 2012.

Por otra parte, la economía del país ha demostrado fortaleza a la hora de incorporar de forma progresiva a la población económicamente activa al mercado de trabajo y reducir la tasa de desempleo. El número de trabajadores ha aumentado en 3,2 millones¹², en tanto que el desempleo se ha reducido respecto al promedio de los últimos diez años, y se ha mantenido en torno al 8,0-8,5% durante los últimos tres años. Completando este panorama, entre 2001 y 2010 el coeficiente de desigualdad de Gini se redujo de 0,52 a 0,46 (INEI, 2011). Un cambio modesto pero positivo, y que, a diferencia de la reducción de la pobreza, es consistente para los hogares de todos los ámbitos geográficos considerados.

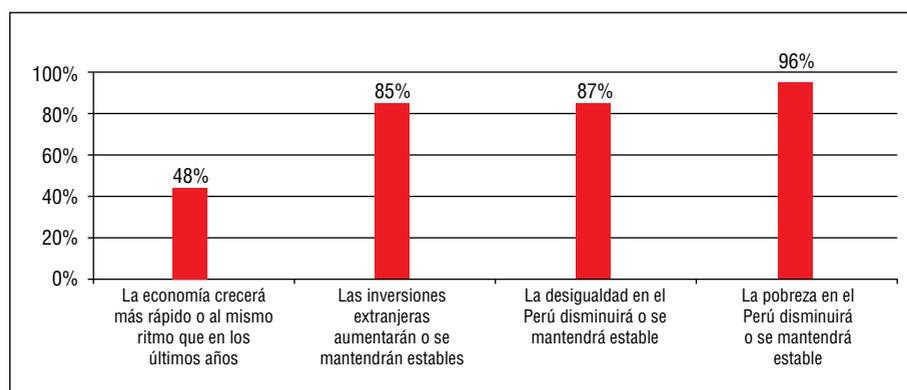
Este panorama refuerza una mirada de relativo optimismo que tiene una gran mayoría de los liderazgos con el funcionamiento de la economía. En opinión de varios entrevistados, los peruanos han hecho aprendizajes sólidos a partir de sus infortunios económicos, por lo que existe un consenso amplio alrededor de la gestión macroeconómica; “el primer acuerdo es la prudencia macroeconómica [...] tendremos en el futuro una política monetaria manejada con autonomía por el Banco Central y una

¹² Datos obtenidos del INEI.

política fiscal con un déficit controlado [...] eso no va a cambiar” (González, 2011). Asimismo, amplios segmentos de la población muestran un relativo optimismo frente al futuro; piensan que si bien hay desafíos importantes que encarar, el futuro depende del esfuerzo individual (Ipsos APOYO, 2011b), y opinan que es importante preservar los logros alcanzados en materia de crecimiento económico y promoción de las inversiones, por un lado, y en materia de programas sociales, por el otro.

En términos generales, como se muestra en el gráfico siguiente, las respuestas de los líderes a la pregunta directa sobre las perspectivas económicas y sociales para los próximos cinco años oscilan entre moderada y abiertamente optimistas. Los consultados piensan que la economía crecerá “un poco más despacio que hasta ahora, pero seguiremos creciendo a un ritmo razonable”; la inversión extranjera directa se mantendrá en sus niveles actuales (o aumentará); la pobreza y la desigualdad, ambas, *disminuirán*. Y, por lo general, las situaciones problemáticas que hoy enfrenta el país tenderán a *mejorar* (González, *op. cit.*).

GRÁFICO 5. Perspectiva de las élites



Fuente: González, 2011.

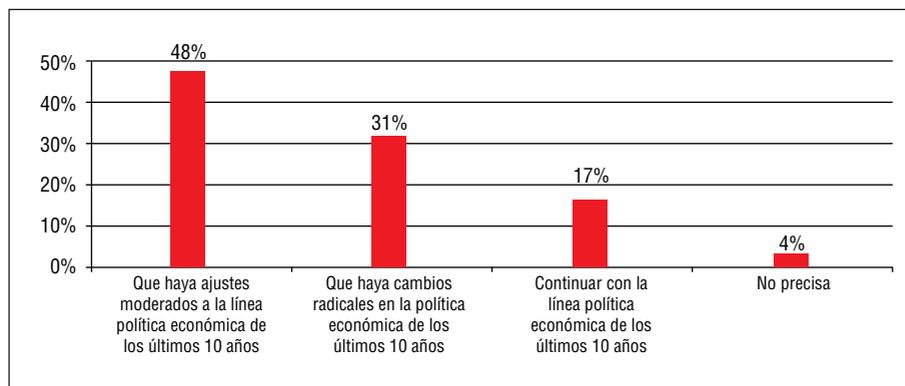
Ya en el Informe PAPEP 2005 se señalaba que los liderazgos peruanos parecían estar llegando a un consenso respecto a impulsar reformas favorables al desarrollo de los mercados, la apertura comercial y financiera, la atención a los equilibrios macroeconómicos y la modernización del sector público. También se planteaba que la mayoría de las élites políticas y los analistas consideraban al modelo más bien como un punto de partida a ser perfeccionado en su capacidad de generar empleo y reducir la pobreza (PNUD-PAPEP, 2005). La información presentada muestra con claridad que estos supuestos de más empleo y menos pobreza han sido alcanzados.

Ahora bien, los avances y las expectativas señalados hasta aquí contrastan con la actitud crítica de una parte de los liderazgos, así como de sectores ampliamente mayoritarios de la población, sobre la capacidad de distribución que habría tenido el modelo de crecimiento del país. Pese a la reducción de la pobreza, la desigualdad

y el desempleo, persiste una percepción de injusticia en la mayoría de los peruanos; solo un 14% de la población cree que los ingresos del país se distribuyen de forma “muy justa” o “justa”, por debajo del promedio latinoamericano, que se sitúa en un 20%. Más aún, según datos históricos de Corporación Latinobarómetro, a pesar de que la economía peruana creció dos puntos porcentuales por encima del promedio latinoamericano en el período 2002-2011, apenas uno de cada diez peruanos sostiene estar “satisfecho” o “muy satisfecho” con el funcionamiento de ésta, muy por debajo del 25% de latinoamericanos que expresan lo mismo a lo largo del período. Esta percepción, sostenida en la última década, denotaría un malestar profundo de los ciudadanos peruanos con la economía.

Por lo mismo, según un informe de Ipsos APOYO, ocho de cada diez peruanos piensan que es necesario realizar ajustes a la política económica de los últimos diez años, sean éstos moderados (48%) o radicales (31%) (Ipsos APOYO, 2011a). Solo dos de cada diez peruanos piensan, por el contrario, que se debe continuar con la misma política económica de la última década.

GRÁFICO 6. ¿Qué le gustaría a usted que pase con la política económica del país en el Gobierno de Ollanta Humala?



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ipsos APOYO 2011a.

Los liderazgos políticos, económicos y sociales entrevistados opinan que en buena medida este malestar de los peruanos con la economía se trasladó a las urnas en 2011, aunque esbozan diversas explicaciones con implicaciones de política muy distintas, que en todo caso muestran una brecha muy importante entre las percepciones de los peruanos y las respuestas de sus liderazgos.

Para un grupo amplio de los liderazgos, especialmente aquellos pertenecientes al sector empresarial, el problema no radica en las políticas económicas; más bien se trataría de un efecto propio del éxito del modelo económico, de tensiones generadas por los diferenciales de crecimiento (“yo mejoro, pero otros mejoran más que yo”)

o de un fenómeno de “revolución de las expectativas”: la gente está mejor, pero ahora considera posible mejorar a un ritmo al que en los hechos no logra alcanzar. En palabras de un entrevistado: “un descontento que se deriva de las expectativas crecientes, un crecimiento muy alto que da esperanzas a todos. Pero no todas las esperanzas se cumplen, y muchos sienten que ese crecimiento beneficia más a otros que a sí mismos” (González, 2011). Se trata entonces del descontento de los beneficiados del crecimiento que denota cierta impaciencia ante la lentitud del proceso de incorporación al sistema. En ese sentido, se debería proseguir con las políticas económicas de la última década fortaleciendo y acelerando la capacidad de “chorreo” o de “goteo” de la economía.

Para otro sector relativamente amplio de los liderazgos, el malestar se debe a que “se esperó que el crecimiento económico resolviera por sí mismo los problemas sociales, sin atender a una demanda de los sectores más desfavorecidos”; se trata de que “en estos momentos el rol del Estado en relación a los sectores más pobres no se está cumpliendo a satisfacción. El Estado se presenta en los sectores sociales más deprimidos a través de educación, salud y seguridad. El crecimiento económico no ha focalizado su distribución social a través de esos componentes” (González, *op. cit.*). Para este grupo, la esencia de la respuesta consiste en más y mejor presencia del Estado, fundamentalmente en lo que hace a la provisión de servicios públicos y la eficiencia en la ejecución de los recursos.

Para otro grupo de entrevistados, se trata de un modelo de crecimiento económico excluyente, que consigue buenos resultados globales pero que excluye a una parte importante de la población y que incluye a otra en términos desfavorables, y por tanto, “el mensaje político central es el de un gran sector que nos dice que el crecimiento económico no lo ha sentido, que ese crecimiento que conseguimos no los incluye” (González, *op. cit.*). En el mismo sentido, el malestar con la economía encuentra explicación en que “el Estado peruano ha producido una alianza con los ricos, pero le falta hacer la gran alianza con los pobres” (González, *op. cit.*). En opinión de estos entrevistados, de lo que se trata es de operar cambios más o menos importantes en el modelo económico, y el debate gira en torno al grado y al tipo de participación del Estado en la economía. Menciones a cambios profundos, por ejemplo en el régimen de propiedad de los medios de producción, fueron muy puntuales.

Con seguridad que las explicaciones identificadas dan pautas parciales sobre el malestar ciudadano con el funcionamiento de la economía. ¿Qué elementos son necesarios considerar para arrojar luces sobre la escasa, o al menos insuficiente, capacidad de inclusión del crecimiento económico en Perú?

En primer lugar, dado el concepto de inclusión definido en el capítulo anterior, es posible señalar que el crecimiento económico en Perú ha promovido dinámicas de inclusión, aunque en condiciones precarias, desfavorables o vulnerables. Como señalan diversos estudios, el ciclo virtuoso de la economía ha tenido como uno de

sus principales activos el aumento de la clase media en todos los países de América Latina, a excepción de Argentina y Colombia. Pero en la mayoría de los países, resulta más preciso hablar de capas medias más que de clases medias. Es decir, aquellos segmentos de la población que ocupan el tercer decil de la distribución del ingreso y que, dado el crecimiento de la economía y de sus ingresos, ha salido recientemente de una situación de pobreza monetaria.

En ese sentido las nuevas capas medias latinoamericanas no corresponden con el estereotipo clásico en términos de niveles educativos, seguridad laboral y protección social; más bien se encuentran expuestas a la informalidad laboral, la escasa cobertura de salud, el estancamiento educativo y la baja movilidad social. A estas condiciones de “inclusión precaria, desfavorable o vulnerable” se suman las enormes distancias que separan los bienes y servicios a los cuales pueden tener acceso y aquellos a los que tienen acceso los sectores incluidos de pleno derecho o, más aún, los sectores acomodados. Como se observa en el cuadro 3, incluso entre los sectores considerados no-pobres las carencias de acceso a servicios básicos en Perú son altas: el 27% de los no-pobres presentan carencias en términos de acceso al agua, el 36% en términos de alcantarillado y el 10% en términos de electricidad.

CUADRO 3. Acceso a servicios básicos según nivel de pobreza, 2010 (en %)

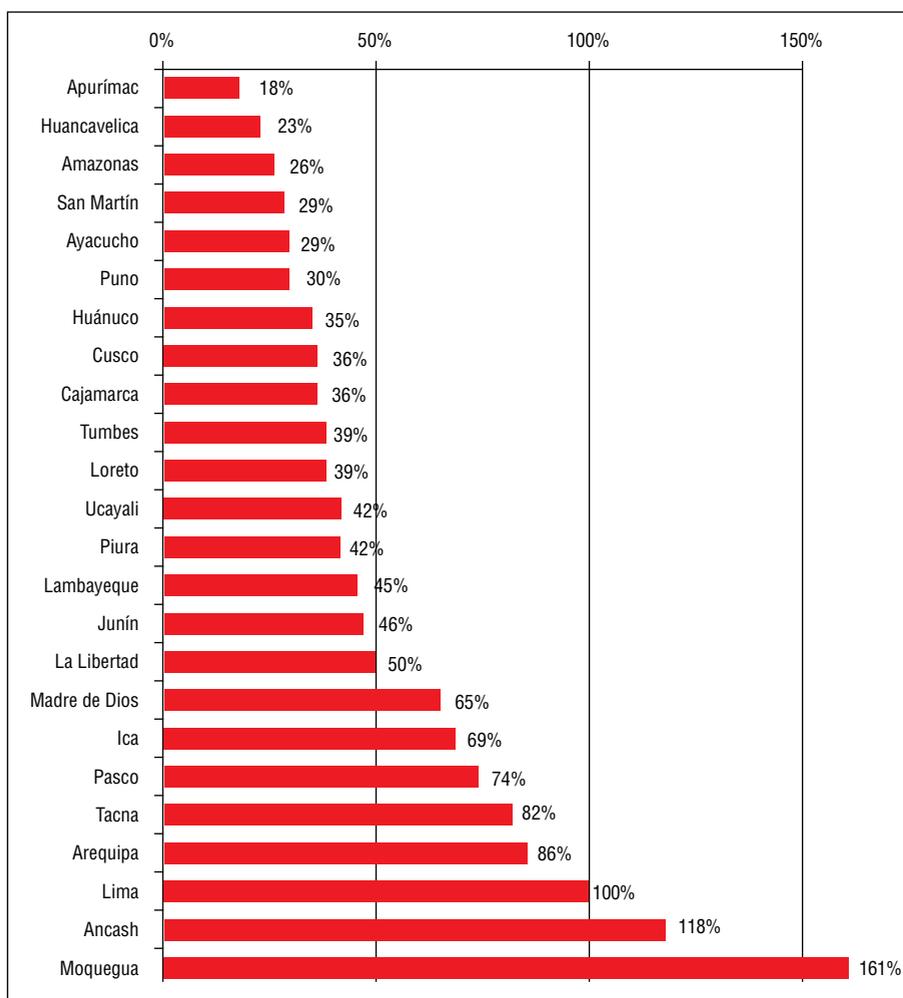
Servicio	Pobre extremo	Pobre no extremo	No-pobre
Agua de red en vivienda	30,6%	49,1%	72,4%
Río, acequia, manantial	50,8%	27,7%	10,7%
WC en vivienda	8,4%	29,1%	63,7%
No tiene servicio higiénico	34,6%	20,9%	9,0%
Electricidad en vivienda	53,7%	74,2%	91,1%
Teléfono fijo o celular	30,8%	63,0%	113,8%

Fuente: INEI, Evolución de la pobreza al 2010. Lima 2011. Elaboración Aramburú y Delgado (2011).

En segundo lugar, la clave de la precariedad de los mecanismos de inclusión del crecimiento económico parece residir en la heterogeneidad estructural de la economía, ya sea vista desde la perspectiva de las disparidades territoriales como de los desequilibrios sectoriales o, más claramente, de la distribución funcional del ingreso. Aquí es donde resulta más visible la cara excluyente del crecimiento.

Por un lado, el crecimiento de los distintos departamentos del país en la última década ha sido altamente dispar y se ha dado en un contexto de bajos encadenamientos entre las economías regionales, con departamentos cuyo PIB per cápita creció en torno al 4% y en otros apenas en torno al 2%. Lejos de darse un proceso de convergencia entre las economías regionales, y evitando mencionar los problemas distributivos dentro de cada provincia, el gráfico siguiente muestra que –salvo en Moquegua y en Ancash– en términos promedio, el PIB per cápita de las provincias es apenas el 40% del PIB per cápita de Lima.

**GRÁFICO 7. PIB per cápita promedio 2000-2010 en Lima
(en % a soles constantes de 1994)**

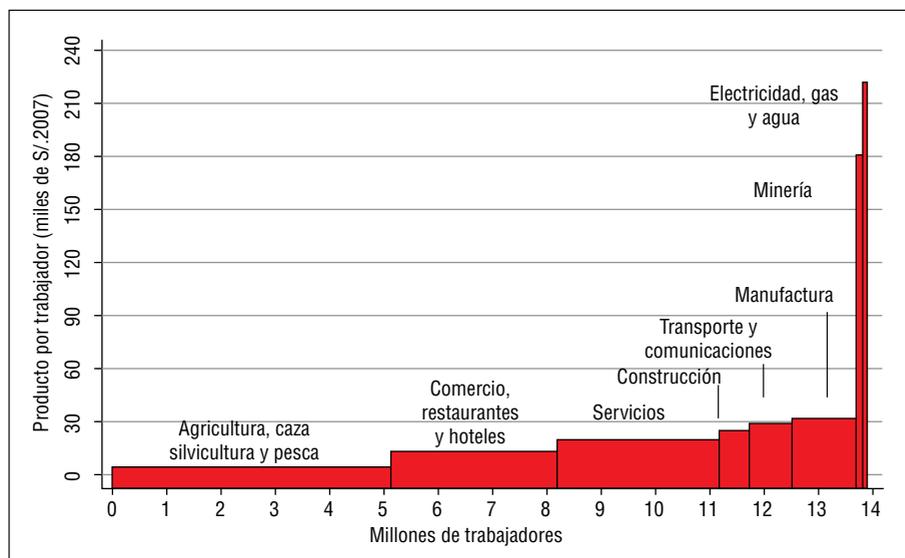


Fuente: Aramburú y Delgado 2011.

Por otra parte, obviando las enormes diferencias que se dan dentro de cada sector económico, la fuerza laboral se concentra mayoritariamente en actividades con baja productividad, como la agricultura y el comercio, que emplean a más de la mitad de la población, mientras que el transporte y la construcción, con una productividad superior al doble, apenas emplean al 10% de la fuerza laboral, o la minería, con una productividad casi nueve veces mayor y que solo emplea el 0,8% de la fuerza laboral (Chacaltana y Yamada, 2009). Por ello, si a principios de la década el reto giraba alrededor de la generación de más fuentes de trabajo, a medida que el crecimiento económico tuvo un impacto en la disminución de la tasa de desempleo, el debate en materia laboral se desplazó hacia la mejora de la productividad y la calidad del empleo (Chacaltana y Yamada, *op. cit.*).

Al respecto, según datos del INE, en Perú la informalidad laboral llega al 66,1% del total y, en el mejor de los casos, la proporción de trabajadores que accede a todos los beneficios se sitúa en el 30,5%. En general, las condiciones laborales más adversas se concentran sobre las mujeres, personas con bajos niveles educativos, residentes en zonas rurales y jóvenes que están entre los 15 y 24 años (Aramburú y Delgado, 2011). Solo para ilustrar la situación, de cada diez mujeres jóvenes que cuentan con empleo, entre siete y ocho están en condiciones de informalidad. Asimismo, en sectores como la agricultura, menos de uno de cada diez trabajadores accede a beneficios laborales (Chacaltana y Yamada, *op. cit.*). En general, los sectores económicos que más empleo generan son, al mismo tiempo, los que menos condiciones favorables presentan. Para enfatizar, solamente mencionaremos que el 80% de los pobres extremos se emplea precisamente en estas actividades.

GRÁFICO 8. Producto por trabajador sectorial (productividad 2005-2006)

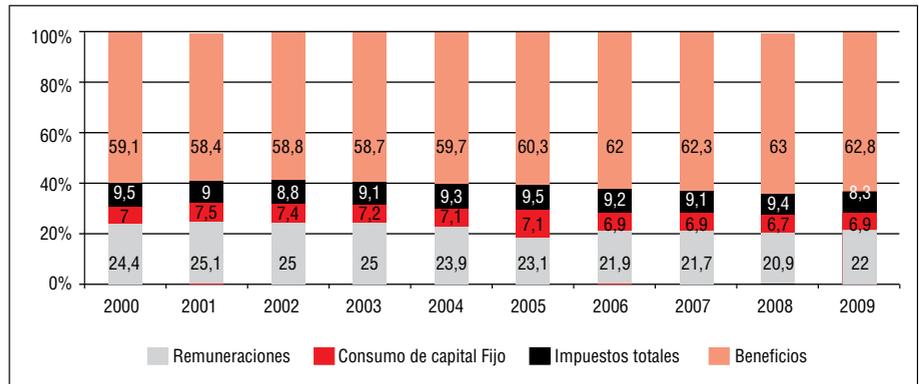


Fuente: Chacaltana y Yamada, 2009.

Por último, según el informe *Panorama Social 2011* de la CEPAL, Perú es uno de los países de la región con una heterogeneidad estructural severa, en el que el ingreso del 20% de la población más rica del país es aproximadamente 18,5 veces superior a la del 20% más pobre (CEPAL, 2011). El análisis de la distribución funcional de la renta permite dar cuenta no solo del grado de concentración del crecimiento económico, sino de la precariedad creciente de la población asalariada del país –a la cual pertenecen, en buena medida, las nuevas capas medias beneficiadas por el crecimiento económico– y el bajo nivel de apropiación de la renta por parte del Estado. En la última década, obviando nuevamente la enorme disparidad que existe dentro de las categorías de capital y trabajo, la mayor parte de la riqueza generada en el país (seis de cada diez soles) es distribuida anualmente como utilidades del capital –es decir,

entre propietarios de capital, ya sean grandes empresarios o microempresarios y trabajadores por cuenta propia-, mientras que solo dos de cada diez soles producidos se distribuye en remuneraciones, es decir, lo que obtienen los trabajadores, obreros y clases medias asalariadas como pago por su trabajo. Del resto, aproximadamente un sol de cada diez, lo obtiene el Estado por concepto de impuestos.

GRÁFICO 9. Distribución del PBI por tipo de ingresos
(porcentaje del PIB global a valores corrientes)



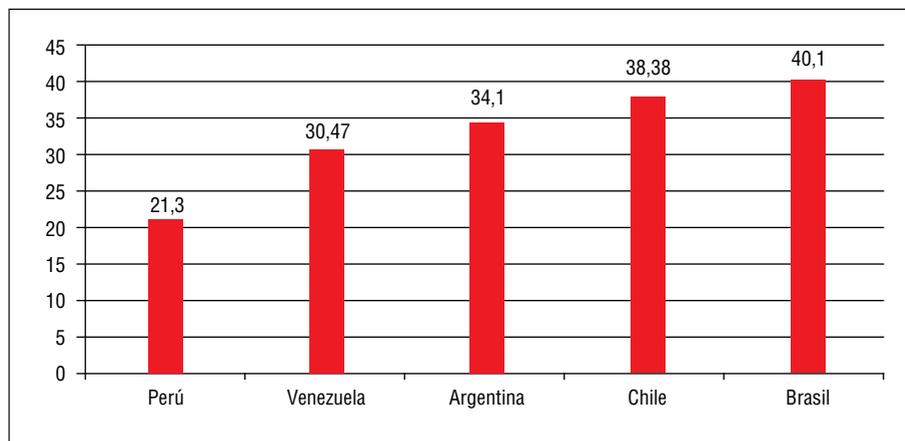
Fuente: Aramburú y Delgado, 2011.

Es más, en la última década la parte del capital en el producto total se ha incrementado considerablemente, del 59% al 63%, mientras que la parte de los salarios ha decrecido del 24% al 22%, al igual que la parte de los impuestos, del 9% al 8%. En términos comparativos, esta distribución se encuentra entre las más extremas de la región y es la que más penaliza a la masa salarial. En economías más industrializadas y con mayor capacidad de agregación de valor, como la brasileña o la argentina, la parte de los salarios representa entre el 35 y el 40% del PIB. Incluso en economías fuertemente dependientes de la exportación de recursos naturales, y por tanto intensivas en capital, como es el caso de Venezuela con el petróleo, la parte de los salarios representa el 30% del PIB.

GRÁFICO 10. Distribución del PIB por tipo de ingreso.

Aquí sólo % asignado a remuneraciones

(Promedios de los últimos tres años disponibles, para Brasil 2004-2006, Argentina 2005-2007, Chile 2007-2009, Venezuela 2005-2007, Perú 2007-2009)

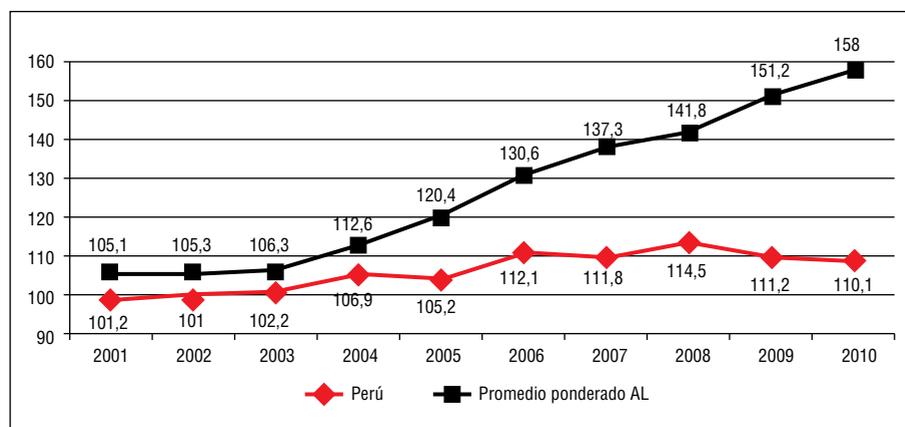


Fuente: Elaboración propia en base a datos de los bancos centrales de los países seleccionados

En la última década, América Latina ha crecido a un promedio del 3,5%, en tanto que Perú lo ha hecho a un promedio del 5,7%. Y sin embargo, el poder adquisitivo del salario mínimo –es decir, el salario mínimo real– se ha incrementado en un 50% en América Latina mientras que solo se ha incrementado en un 9% en el país. Esta tendencia se agrava al analizar la evolución del poder adquisitivo del sueldo promedio de los trabajadores asalariados peruanos: entre 2002 y 2010, el salario real promedio en Perú apenas se ha incrementado en un 3%.

GRÁFICO 11. Evolución de salarios mínimos reales

(En dólares americanos. Base año 2000=100)

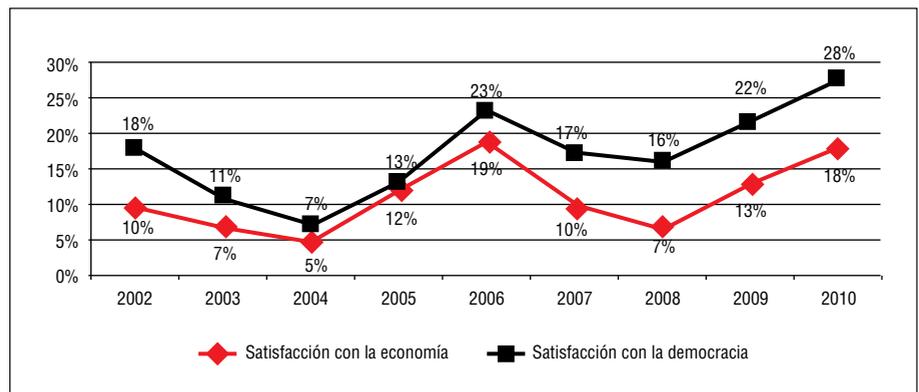


Fuente: Elaboración propia con datos de la OIT.

Por ello es que los peruanos son tan sensibles a las dinámicas inflacionarias de los productos de la canasta básica familiar. 2007 y 2008 fueron los años de mayor crecimiento económico en una década excepcional. En esos dos años la economía se expandió al 9-10% y, consistente con ello, la mayoría de los peruanos señalaba que la situación económica del país era sensiblemente mejor que en el pasado. Y sin embargo, estudios de opinión pública realizados en 2008 señalaban que durante el último año “la mayoría de los peruanos percibiría estar experimentando una crisis económica de mediana intensidad debido al alza de precios en los alimentos y el combustible” (Arrellano Marketing, 2008). En esos dos años, el índice de satisfacción con el funcionamiento de la economía se deterioró aun más. Es decir que si en términos promedio el salario real medio se mantuvo estancado a lo largo de la década, en los años de mayor crecimiento económico las presiones inflacionarias deterioraron significativamente el poder adquisitivo de los peruanos.

Por el contrario, la fuerte desaceleración de 2009, en la medida en que no se saldó con una caída en un proceso recesivo de mediano plazo, parece haber dado, en términos promedio, un alivio al bolsillo de los ciudadanos peruanos. Si bien fue el año de menor crecimiento de la década, con una tasa del 1%, precisamente en ese año el porcentaje de ciudadanos que se declararon satisfechos con el funcionamiento de la economía, y también de la democracia, mejoró sustancialmente. Si para los economistas la definición de crisis hace alusión a la contracción del PIB durante dos trimestres consecutivos, para los ciudadanos ésta parece estar relacionada con el poder adquisitivo de sus ingresos mensuales.

GRÁFICO 12. Perú: relación entre democracia y economía (2002-2010)



Fuente: Elaboración propia con datos de Corporación Latinobarómetro.

El tema central que se quiere señalar es que todos estos datos apuntan en la misma dirección: la capacidad “inercial” de inclusión del crecimiento económico es limitada e insuficiente. Detrás de las hipótesis planteadas por los liderazgos para explicar el malestar ciudadano con la economía, existen datos que las sustentan, pero también evidencias claras de que se trata de explicaciones parciales sobre ese malestar.

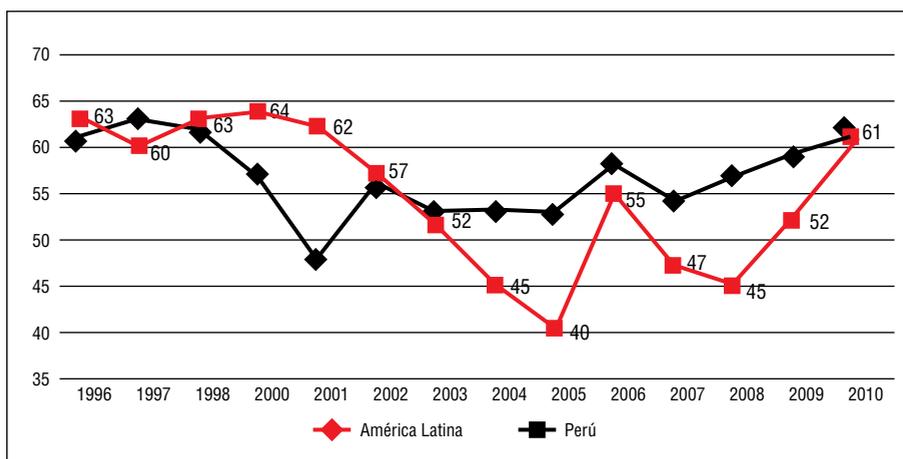
Visto desde la economía, el desafío de la inclusión parece tener tres caras: la exclusión del 30% de peruanos que aún vive en situación de pobreza, sobre todo en las provincias y en las zonas rurales menos articuladas con el mercado; un segmento equivalente que constituye las nuevas capas medias peruanas que salieron de la pobreza pero que se encuentran todavía en situación de vulnerabilidad por el limitado acceso a servicios públicos; y las clases medias asalariadas tradicionales cuyo poder adquisitivo se encuentra permanentemente amenazado por el encarecimiento del costo de la vida. Se trata, pues, de crecer con calidad.

Por último, tal como lo sugieren diversos estudios (Dalton, 2004; Hibbs, 1987; Lewis Beck, 1988 y Schwartz, 2008, citados en Moreno, 2010) y como lo muestra el gráfico anterior, las percepciones ciudadanas en relación a la economía tienen un efecto importante sobre la confianza en las instituciones y el apoyo a la democracia como la mejor forma de gobierno. La situación económica y la evaluación del desempeño del Gobierno están claramente relacionadas, y los ciudadanos evalúan el trabajo de sus gobernantes considerando, entre otras cosas, su propia situación económica. En este sentido, la forma en que los peruanos perciben su economía también afectaría su visión sobre las instituciones democráticas. En la última década, según datos de Corporación Latinobarómetro, solo el 17% de los peruanos declaró estar “satisfecho” o “muy satisfecho” con el desempeño de la democracia, cifra que es la mitad del promedio latinoamericano (35%) para el mismo período.

Las tensiones del régimen político

El movimiento pendular entre democracias cortas y autoritarismos largos ha sido recurrente en la historia política de Perú. Por ello es mayor la relevancia de los años venideros: cuando el presidente Ollanta Humala entregue el poder a su sucesor elegido por la vía de unas elecciones abiertas, competitivas y transparentes dentro del marco constitucional en el año 2016, la democracia peruana habrá marcado un hito histórico respecto a la duración de un ciclo democrático. Los avances del país en materia democracia electoral son evidentes y se expresan, entre otros, en la realización de cuatro procesos electorales continuos, los cuales han permitido la alternancia del poder desde el Gobierno de transición del año 2000. Pero también en la creciente adhesión ciudadana al régimen democrático, pues según muestra el último Latinobarómetro, por primera vez desde 2003 el apoyo a la democracia por parte de los peruanos iguala al promedio de América Latina: seis de cada diez peruanos señalan que “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno” (Corporación Latinobarómetro, 2011).

GRÁFICO 13. Apoyo a la democracia
(total Perú/América Latina 1996-2010, totales por país 2010)



Nota: La pregunta que se hizo es: ¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.

Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2010.

Asimismo, los liderazgos entrevistados evalúan la democracia como perfectible pero “saludable” (González, *op.cit.*), al punto de detectarse un consenso central en torno al respeto a la institucionalidad democrática, incluso en medio de un contexto electoral signado por una fuerte polarización política y una alta dosis de incertidumbre. En palabras de un dirigente político entrevistado, “el primer consenso es que nadie quiere volver a una dictadura. Yo creo que ese es un consenso total. En todo lo demás hay discrepancias, pero creo que en cualquier escenario surgirán distintas iniciativas desde el Congreso, desde el Ejecutivo, fundadas en la responsabilidad, en la obligación de consensuar” (González, *op. cit.*). La idea de que ningún actor importante está pensando en salirse de la institucionalidad democrática no encuentra opositores entre las personalidades entrevistadas para este informe. Es más, algunos entrevistados excluyen explícitamente cualquier hipótesis de quiebre: la estabilidad institucional no correría peligro, “la continuidad de las instituciones no está en cuestión. Yo creo que hay bastante estabilidad política en ese sentido, a pesar de que no haya partidos políticos sólidos y a pesar de los problemas de los partidos regionales. A pesar de todo eso, me parece que los grandes puntos de la democracia están totalmente asegurados”, como afirma un dirigente de la sociedad civil (González, *op. cit.*).

CUADRO 4. “En los próximos cinco años la democracia en Perú probablemente...”
(según ocupación principal, en porcentajes)

	Políticos	Otros líderes sociales y de opinión	Todos
Se fortalecerá	40	41	41
Seguirá como hasta ahora	40	31	35
Se debilitará	20	28	24
Total	100	100	100
Total de consultados	20	29	49

Fuente: González, 2011.

De esta forma, la idea dominante es que durante el transcurso del nuevo Gobierno, y como consecuencia de sus acciones y la *de los demás actores*, la democracia tenderá a fortalecerse o a seguir como hasta ahora, pero no se debilitará (González, *op. cit.*). La democracia no estaría en riesgo y existe una alta adhesión de las élites y de la población hacia ésta. Para la gran mayoría de los entrevistados, fortalecer la democracia supone la necesidad de una política más marcada por los acuerdos que por los enfrentamientos.

Esta necesidad quedó planteada vigorosamente tras la primera vuelta electoral y, en la opinión de algunos observadores, se volvió aun más imperiosa luego de la segunda vuelta. Tal como lo vieron algunos líderes entrevistados, el problema no era tanto lo que realmente se propusiera hacer el nuevo Gobierno, sino la forma en que *se percibieran* esas intenciones y las inquietudes que eventualmente pudieran generar. Desacuerdos sobre el modelo económico que radicalizaran a la oposición, un bloqueo en el Congreso que alentase la tentación de buscar un camino alternativo,

o un liderazgo y una institucionalidad demasiado débiles que no pudieran hacer frente a la conflictividad social eran algunos posibles hechos destacados por los entrevistados con consecuencias potencialmente graves (Gonzales, *op cit.*). Por ello conviene ahondar en el análisis de las tensiones del régimen político.

De hecho, los avances en materia de democracia electoral contrastan con la baja confianza que muestra la población hacia la institucionalidad y su bajo interés hacia la política. Si bien la población peruana apoya mayoritariamente la democracia, solo uno de cada cinco peruanos cree en el voto como mecanismo para cambiar las cosas (Corporación Latinobarómetro, 2011), solo tres de cada diez tienen interés en la política, y los datos de confianza institucional del país son los más bajos del continente. Sin duda, estas percepciones denotan la existencia de un malestar con el desempeño de las instituciones democráticas –aunque no un malestar con el régimen democrático–, que estaría interpelando la capacidad que ha tenido el sistema político en particular, y el Estado en general, para vincularse efectivamente con la sociedad.

Los liderazgos consultados identifican tres tipos de desafíos político-institucionales para la democracia peruana, que explicarían el bajo nivel de satisfacción con el desempeño de las instituciones democráticas.

El primer grupo de ideas traslada el peso del malestar sobre una eventual debilidad del aparato estatal en cuanto a eficiencia y capacidad para responder a las demandas de la población; “el Estado no funciona o funciona muy mal [...] y cuando el Estado funciona mal, todo lo que tiene que ver con la vida pública anda mal: seguridad, políticas públicas, Estado de derecho, corrupción [...] quieren más protección de parte del Estado. Eso no necesariamente quiere decir un Estado mucho más grande, pero sí un Estado que funcione” (González, *op. cit.*).

El segundo grupo, estrechamente ligado al anterior, explica el malestar por el bajo nivel de legitimidad de las instituciones y el desprestigio de los partidos. “Eso tiene que ver con el descrédito de la clase política, tiene que ver con el descrédito de los partidos políticos, y eso no es gratuito” o, como concluye un analista comunicador, “la gente quiere cambios, odia al Congreso, odia a los partidos políticos, odia a las clases políticas. Entonces cualquier reforma política es bien recibida no solamente entre la gente sino entre la prensa, los comentaristas, todos dicen que hay que hacer reformas” (González, *op. cit.*).

Un último conjunto de ideas explica el malestar por el agotamiento de un estilo de hacer política que no ha sido capaz de generar una dinámica de reconocimiento mutuo entre el Estado y los ciudadanos. Se trataría, además, de un estilo de dirigencia política y de funcionamiento de los partidos que no responde a las demandas ciudadanas: “la población ya no cree en los políticos tradicionales” porque gobiernan para beneficio de los intereses de una minoría y porque la política tradicional es asociada a falta de transparencia y a prácticas corruptas, señala un congresista (González, *op.cit.*).

En consecuencia, la democracia peruana enfrentaría el reto de generar una dinámica de reconocimiento mutuo entre el Estado y la sociedad a partir de: (a) acercar las instituciones al ciudadano; (b) fortalecer el sistema de representación política para la gestión eficiente de las demandas sociales; y (c) una nueva forma de hacer política y de concebir la gestión pública al servicio de los más pobres.

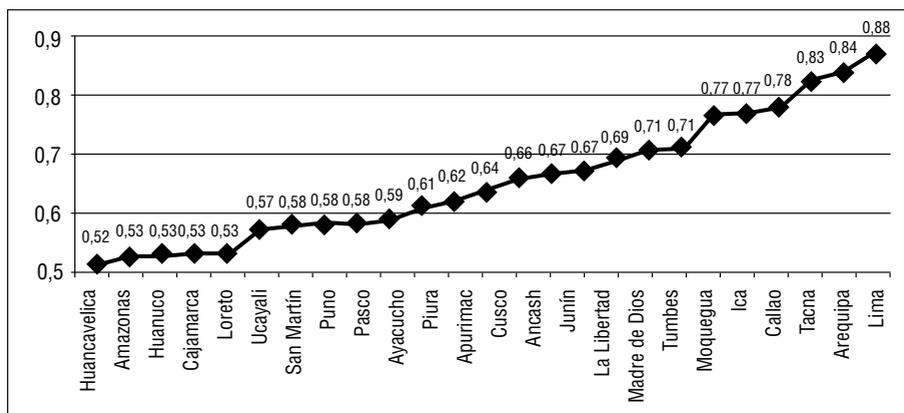
En primer lugar, estos desafíos remiten al imaginario de un Estado “débil”, “lejano” o “ausente”, que cumple deficientemente con su deber de garantizar el ejercicio de derechos ciudadanos de todos los habitantes del territorio. Este tema está estrechamente vinculado con el análisis de las tensiones del crecimiento económico y admite diversas entradas. Por ejemplo, el hecho de que el Estado haya abdicado de su capacidad de regular la relación entre capital y trabajo, garantizando el ejercicio pleno de los derechos laborales de los trabajadores peruanos. Aquí se lo aborda desde la perspectiva del acceso a servicios públicos básicos, por referirse sustancialmente a las capacidades del Estado para garantizar el ejercicio de una ciudadanía mínima; es decir, las oportunidades para que los individuos amplíen sus capacidades materiales, sociales y políticas de ser y hacer. Como señala el PNUD en un reciente informe (PNUD y OEA, 2010), la capacidad estatal para formular políticas públicas y el poder político para la aplicación de políticas redistributivas potencian la expansión de la ciudadanía social y la reducción de las brechas en Perú y América Latina.

Por un lado, la “debilidad” o “lejanía” del Estado se expresa en su presencia dispar a nivel territorial. Si bien hay grandes avances que han sido explicitados a lo largo de este informe, el Estado peruano tiene por delante el desafío de superar las desigualdades en los grados de cobertura de los servicios básicos al ciudadano a nivel departamental¹³. Pues mientras que en territorios predominantemente urbanos y costeros (como Lima, Arequipa y Tacna) casi la totalidad de personas y viviendas acceden a los servicios mínimos de desarrollo, en departamentos predominantemente rurales de la sierra y la selva (como Huancavelica, Amazonas o Huánuco), el acceso solo llega para la mitad de su población¹⁴.

13 La desigualdad en la cobertura de servicios, medida a través del Índice de Densidad del Estado (IDE), fue desarrollada extensamente en PNUD IDH, 2009. En el informe se define al IDE como el desempeño o funcionamiento del Estado en el momento de proveer servicios sociales básicos. La magnitud de la densidad del Estado dependerá del número y cobertura de servicios que el Estado ofrezca. Bajo esta premisa se seleccionó un conjunto de indicadores que diera cuenta de esos servicios, los cuales son: la identidad, la salud, la educación, saneamiento y la energía.

14 Los departamentos de Lima, Arequipa y Tacna tienen un IDE entre 0,877 y 0,826. En el otro extremo, Huancavelica, Amazonas y Huánuco tienen un IDE inferior a 0,540 (PNUD IDH, 2009).

GRÁFICO 14. Índice de Densidad Estatal

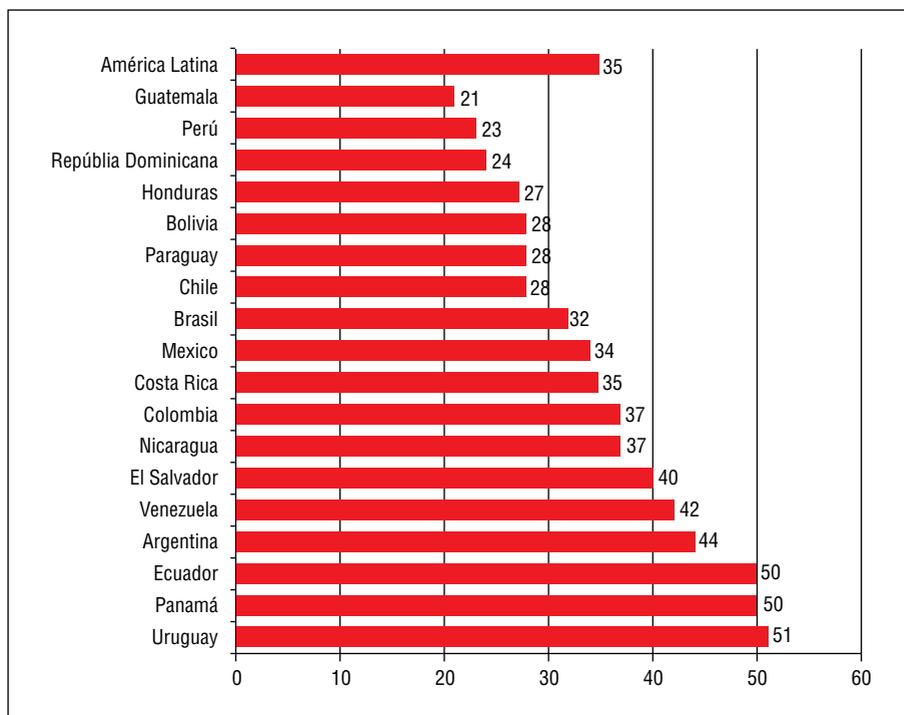


Fuente: Elaboración propia con datos del IDH 2009.

Tal como señala Przeworski (citado en Adrianzén, 2010), el problema de esta presencia inequitativa del Estado podría encontrarse en impedimentos fiscales, pero también político-institucionales, por la capacidad limitada del sistema político para generar más recursos a través de la reforma tributaria, y para ejecutar los recursos existentes. Cabe aquí destacar que el nivel de recaudación actual resulta exiguo para financiar servicios públicos más adecuados: si se excluyen los ingresos fiscales provenientes de la minería e hidrocarburos, la presión tributaria sería, aproximadamente, el 15% del PIB, presión que se mantiene congelada desde el año 2008 (Arias, 2011) y que está por debajo del promedio latinoamericano.

Por otro lado, si bien el 80% de los peruanos opina que el Estado “tiene los medios para resolver los problemas de nuestra sociedad” y el 60-65% opina que el Estado puede solucionar el problema de la delincuencia, del narcotráfico, de la pobreza y de la corrupción –todos estos datos se ubican significativamente por encima del promedio latinoamericano–, solo el 23% de los encuestados señala que el Estado ha hecho “algo” o “mucho” por él o por sus familias, muy por debajo del promedio latinoamericano (35%) y penúltimo a nivel regional (solo por encima de Guatemala, que tiene el 21%) (Corporación Latinobarómetro, 2011).

GRÁFICO 15. ¿Cuánto ha hecho el Estado por usted y por el país?
(totales por país 2011)

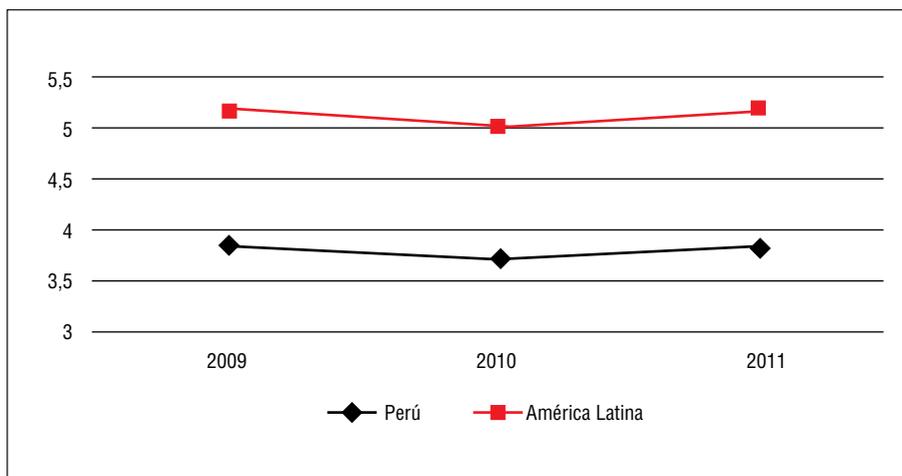


Nota: Las preguntas planteadas son: ¿Cuánto ha hecho el Estado por usted y su familia en los últimos 3 años? ¿Y cuánto ha hecho por el desarrollo del país?

Fuente: Corporación Latinobarómetro 2011.

Asimismo, ante la pregunta de cuál es la política pública que más lo ha beneficiado, el 33% de los latinoamericanos señala como primera mención la política de salud, mientras que el 32% señala como segunda mención la política de educación. En ambos casos, Perú aparece entre los cinco países latinoamericanos con menos menciones (Corporación Latinobarómetro, 2011). El Estado peruano también aparece clasificado por sus propios ciudadanos como uno de los menos eficientes de la región, con un puntaje de 4,9 en una escala donde 1 significa “nada eficiente” y 10 “totalmente eficiente”, siendo que el promedio latinoamericano es de 5,3. No resulta sorprendente por tanto que el índice de satisfacción con los servicios del Estado en Perú sea el más bajo de la región, de forma consistente durante los últimos tres años. En definitiva, los distintos datos muestran al Perú como uno de los países latinoamericanos con mayores brechas entre demanda y oferta de políticas públicas.

GRÁFICO 16. Índice de satisfacción con los servicios del Estado (2009-2011)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Corporación Latinobarómetro 2009, 2010, 2011.

En segundo lugar, estos desafíos remiten al imaginario de un Estado “angosto” o de “base estrecha”, siguiendo la definición de O’Donnell, que califica a todos los Estados latinoamericanos como “angostos”, es decir, Estados que “se resisten a admitir como sujetos de pleno derecho a diversos actores sociales y sus demandas e identidades, a los que suele encarar con prácticas clientelísticas y, a veces, con violencia”. “Poco importa a los gobernantes [de dichos Estados] admitir en sus procesos decisorios y de implementación voces que podrían entorpecer la unilateralidad” de sus acciones, y que en ese sentido tienden a “excluir intereses e identidades gravemente afectados por las decisiones en cuestión”. Se trata de Estados y de Gobiernos que “tienen escasa capacidad para democratizar sociedades afectadas por una larga y pesada historia de desigualdad y heterogeneidad social” (O’Donnell, 2007).

Sin duda, aplicar conceptos teóricos de la ciencia política a la realidad de la gestión política implica estudiar en detalle las dimensiones específicas y los grados relativos en los cuales se manifiesta la “estrechez” estatal. Aquí se pretende resaltar tres síntomas visibles de la “estrechez” del Estado peruano –la (escasa) autonomía de las decisiones de política pública, la (escasa) capacidad de gestión de los conflictos sociales y la (escasa) transparencia del Estado– para identificar lo que parece ser el meollo del asunto: la debilidad de la política y de los actores políticos y sociales. Sin duda, varios estudios señalan que el peruano es un sistema democrático sin partidos (Althaus, 2011; Tanaka, 2004; Meléndez, 2011; Levitsky y Cameron, 2003). No porque no existan¹⁵, sino porque éstos juegan un papel de maquinarias electorales antes que de instancias de representación de demandas sociales. Como lo plantea un analista, “ya llevamos 20 años de colapso del sistema de partidos y no hay evidencia de resurgimiento. Los partidos nacionales ya no son partidos, son vehículos

15 Según JNE (2011), existen 28 partidos de alcance nacional con inscripción vigente.

personalistas. Con algunas pequeñas excepciones, la política peruana se organiza alrededor de candidatos individuales”.

De alguna forma, en este contexto los procesos electorales peruanos de la última década han permitido descomprimir situaciones potencialmente complejas de crisis de gobernabilidad en la medida en que reactivaron las expectativas políticas de los ciudadanos y canalizaron las demandas ciudadanas de cambio favoreciendo la alternancia de élites en la cúspide del gobierno. Al mismo tiempo, sin embargo, los nuevos gobernantes no tardaron en alejarse del plan de gobierno que constituyó su carta de presentación frente a los electores peruanos, para aplicar políticas muy cercanas a aquellas que su discurso electoral fustigaba. De esta forma, se garantizó la continuidad de las políticas pero se deterioró la legitimidad de las instituciones, empezando por la institución presidencial: en términos promedio, 15 meses después de su posesión, los Presidentes peruanos conocieron una caída significativa en sus índices de aprobación hasta tasas que se mantuvieron más o menos estables hasta el final de su mandato. A mediano plazo, este mecanismo aumentó la brecha entre demanda y oferta de políticas públicas, socavando la legitimidad de las instituciones democráticas. Esta última idea se refuerza con datos del Latinobarómetro, según los cuales ocho de cada diez peruanos considera que se gobierna para los grupos poderosos, uno de los porcentajes más altos de la región, superado solo por República Dominicana (SAPEM-OEA, con datos de Corporación Latinobarómetro, 2011).

CUADRO 5. Confianza en instituciones de la democracia 2010

	Congreso	Partidos políticos	Poder Judicial	Fuerzas Armadas	Gobierno
Uruguay	62	45	58	41	71
Venezuela	49	43	38	49	52
Costa Rica	47	23	46	*	45
Brasil	44	24	51	63	55
Chile	41	23	38	59	58
Honduras	41	22	34	36	41
Argentina	39	21	34	37	36
Panamá	37	29	34	*	60
América Latina	34	23	32	45	45
Colombia	33	23	34	58	48
Republica Dominicana	32	22	28	33	34
Paraguay	28	23	27	49	47
Bolivia	28	17	24	38	42
Mexico	28	19	28	55	34
El Salvador	25	16	22	54	57
Ecuador	24	20	21	53	49
Nicaragua	21	17	22	25	37
Guatemala	17	14	17	31	24
Perú	14	13	15	35	25

Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2010.

Por otro lado, el déficit de confianza hacia las instituciones y la debilidad de los mecanismos de representación política también derivan en limitaciones para canalizar institucionalmente los conflictos sociales. Como se profundizará en la siguiente sección, esta afirmación se expresa, en parte, en el alto número de conflictos sociales que han surgido en el país, que en los últimos cinco años crecieron hasta llegar a un promedio mensual de 230. Para febrero de 2012, el número de conflictos era de 229 (Defensoría del Pueblo, 2012), de los cuales el 66% estaban activos y el 34% *latentes*¹⁶.

La fragmentación del sistema de partidos expresa las limitaciones de las agrupaciones políticas para representar y construir mayorías políticas de alcance nacional. En la última década no ha sido posible constituir un sistema de partidos (o de representación que cumpla el rol tradicional de partido) que exprese intereses sociales y colectivos, como lo fueron de alguna manera el Partido Aprista en la década de los años treinta con los trabajadores o Acción Popular en los años sesenta con la clase media. Como se ha señalado, en el país han predominado agrupaciones políticas en las que el peso de los liderazgos ha sido mayor que el de las estructuras partidarias y, cuando se trata de niveles subnacionales, ha tendido a predominar una representación con base territorial muy localizada. De hecho, en los últimos diez años, resultado de la tendencia a una menor participación de los partidos en las elecciones subnacionales, la presencia de partidos nacionales en el territorio se ha ido reduciendo, y no solo porque cosecharon menos votos, sino también porque ha venido disminuyendo su capacidad de participación a través del número de candidaturas¹⁷.

Lo señalado redunda en un sistema político con capacidades limitadas para la construcción de un espacio público donde se delibere sobre las demandas e intereses colectivos y, ciertamente, la debilidad del sistema de representación para responder a las necesidades de la sociedad se constituye en una limitante en la agenda de inclusión.

Por último, la corrupción debilita las instituciones de control del Estado y los mecanismos de rendición de cuentas desde la sociedad civil, erosionando los vínculos entre los ciudadanos y el Estado. Tanto la percepción de los actos de corrupción como la victimización por hechos de corrupción son bastante altos. El 79% de los peruanos percibe que existe corrupción generalizada entre sus funcionarios públicos, y el 32% afirma haber sido víctima, durante 2009, de por lo menos un acto de corrupción. Estas percepciones tienen por detrás datos objetivos que las sustentan: de acuerdo con la Contraloría General de la República, el Estado pierde cada año entre 6.000 y 8.000 millones de soles por corrupción (Panfichi y Alvarado, 2011), lo cual atenta, sin duda,

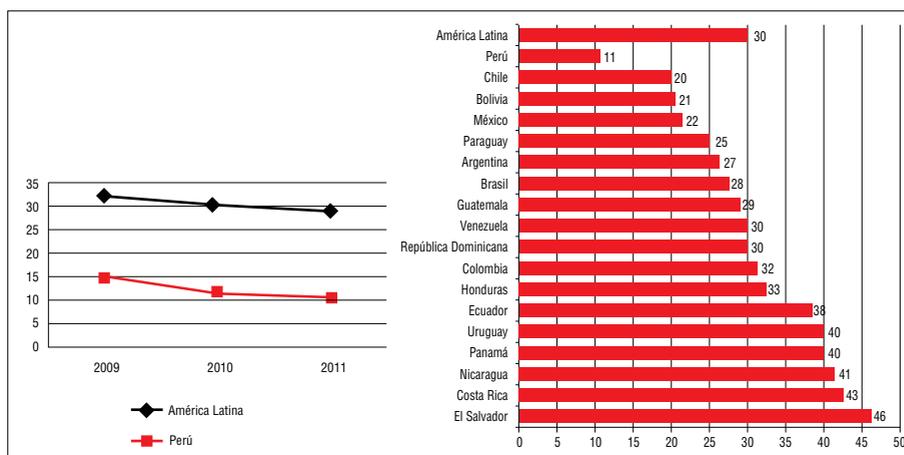
16 La Defensoría del Pueblo califica como *conflicto latente* el conflicto social no expresado públicamente o que permanece oculto, silencioso o inactivo, en el que se puede observar la concurrencia de factores que tienen un curso de colisión pero que no se manifiestan o que, habiéndose manifestado, han dejado de hacerlo durante un tiempo considerable. Y define como *conflicto activo* a aquel conflicto social expresado por alguna de las partes o por terceros a través de demandas públicas, formales o informales.

17 Entre 2002 y 2006 casi todos los partidos presentaron menos candidaturas a las elecciones subnacionales. (Vergara, 2009).

contra la democracia al pervertir la capacidad de sus instituciones representativas, así como su apoyo y legitimidad (Carrión, Zárata y Seligson, 2010).

Desde la perspectiva de los peruanos, no solo la “micro” corrupción está en la mira; también lo está la “macro” corrupción. De hecho, la principal demanda de cambio entre los ciudadanos peruanos tiene que ver con nuevas personas, con una nueva mentalidad de servicio y que se maneje los asuntos del Estado con transparencia. La lucha frontal contra la corrupción es un punto de agenda que emerge con fuerza entre los ciudadanos: desde su percepción, la corrupción tiene consecuencias directas en dos aspectos: (i) como un obstáculo para el desarrollo, en el sentido de que se trata de dinero del pueblo que se deja de invertir para obras necesarias y se desvía al bolsillo de unos pocos, son los intereses particulares de una minoría los que guían la acción política; y (ii) en el control de la delincuencia y la inseguridad¹⁸. Como se observa en el gráfico 17, este segundo aspecto se cristaliza en el más bajo nivel de satisfacción con el sistema judicial de la región y con uno de los más bajos niveles de satisfacción con la transparencia de las acciones del Estado.

GRÁFICO 17. Satisfacción con el sistema judicial
(total América Latina 2009-2010. Totales por país)



Nota: La pregunta planteada es: ¿Diría usted que se encuentra muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho, nada satisfecho con la manera en que funciona el Sistema Judicial? (Aquí sólo muy satisfecho y más bien satisfecho).

Fuente: Corporación Latinobarómetro 2009-2011.

El malestar respecto al incremento de la inseguridad ciudadana, ha igualado al desempleo como la principal preocupación de la población, no solo en Perú sino en toda la región (Lovatón y Arias, 2010). Al mismo tiempo, para una alta proporción de los liderazgos entrevistados, la inseguridad es uno de los problemas sociales más

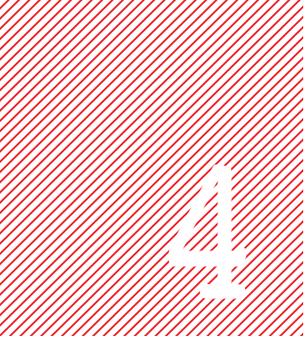
18 Los participantes de los grupos focales consideran que la corrupción y la inseguridad son temas relacionados, puesto que la corrupción no permite que la inversión en desarrollo social sea suficiente y porque los niveles de corrupción en la policía y el poder judicial impiden controlar la inseguridad ciudadana.

graves que enfrenta el país, y la mayor parte de ellos cree que durante los próximos cinco años la inseguridad se mantendrá igual (González, *op. cit.*). Eso nos lleva a reflexionar sobre el peso del crimen organizado, en especial del narcotráfico, tema recurrente en las entrevistas realizadas, y es que, a decir de un analista, “la amenaza central de Perú es el narcotráfico. Es una amenaza interna de alto calibre”. Al igual que con la seguridad ciudadana, las expectativas son poco optimistas: la mayor parte de los entrevistados cree que los problemas vinculados al narcotráfico crecerán o se mantendrán aproximadamente igual (González, *op. cit.*).

En un sistema político debilitado, con partidos e instituciones con limitada representación y confianza ciudadana, la amenaza del narcotráfico y la inseguridad ciudadana es aún mayor. Independientemente de los matices del análisis, gran parte de los miembros de las élites coinciden en señalar que lo más grave del narcotráfico es su efecto debilitador de las instituciones y la vida pública. Como señala una parte de ellos, el problema del narcotráfico es que, a diferencia del crimen organizado tradicional, “siempre tiene la tentación de penetrar el poder político”. Un Estado sin poder hace que la democracia pierda su capacidad de transformar los derechos en realidades (PNUD y OEA, 2010: 142).

Si bien los desafíos que enfrenta el sistema político peruano son complejos, desde las élites hay la percepción de que existen espacios para la concertación, al tiempo que se ve la necesidad de una política que esté más marcada por los acuerdos que por los enfrentamientos. La principal garantía de entendimiento político es que ningún actor importante estaría pensando en abandonar la institucionalidad democrática. Sin embargo, la posibilidad real de llegar a acuerdos dependerá del modo en que lo político y lo social se articulen con lo económico, lo que se produciría en el terreno de la instrumentación de medidas concretas. Este fue un punto en el cual volvió a aparecer la preocupación de varios entrevistados: si suficientes cosas anduvieran lo suficientemente mal en este terreno, *podría* generarse un escenario crítico para las instituciones peruanas. Nadie auguraba que esto fuera a ocurrir, pero varios sostenían que era una posibilidad de la que había que cuidarse (González, *op. cit.*).

Si, en términos generales, tanto la población como los liderazgos se muestran optimistas respecto al fortalecimiento de la institucionalidad democrática en los próximos cinco años, y por lo general optimistas respecto al futuro y respecto al cambio, el desafío de la inclusión visto desde la democracia no puede estar sostenido en base a una “maquinaria antipolítica” (Ferguson, 1994) que no se haga responsable de sus éxitos o fracasos. No solamente el Estado, sino también el sistema de representación deben transformarse en un catalizador para el desarrollo. El desafío de la inclusión tenderá a quedarse en el campo discursivo si es que no se revaloriza el rol de la democracia y de la representación política para darle sustento, y si no se abre un debate urgente sobre el “fortalecimiento” y el “ensanchamiento” del Estado peruano (Ferguson, *op. cit.*).



4

*La conflictividad social y la gobernabilidad*¹⁹

El conflicto social es un dato de la realidad política latinoamericana. Desde las luchas por la recuperación de la democracia y la defensa de los derechos humanos hasta las protestas de los movimientos estudiantiles por una educación de calidad, pasando por los conflictos por la defensa de la condición obrera frente a los procesos de ajuste estructural, las reivindicaciones de los movimientos campesinos por el acceso a la tierra, los conflictos urbanos por mejorar la calidad de vida en ciudades en expansión desenfrenada, las reivindicaciones regionales frente a la profundización de los desequilibrios territoriales, las protestas de las clases medias empobrecidas o las demandas de los movimientos indígenas por el respeto de sus territorios y la revalorización de sus usos y costumbres ancestrales, las movilizaciones sociales están intrínsecamente vinculadas con los procesos de democratización en América Latina.

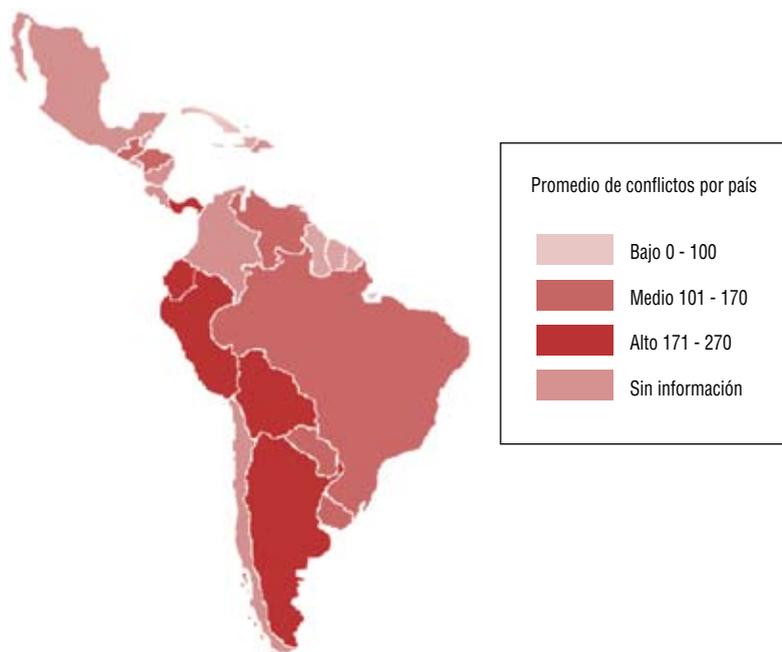
En este contexto, un monitoreo diario de la información contenida en 54 periódicos de 17 países de la región entre octubre de 2009 y septiembre de 2010, realizado para el libro *La protesta social en América Latina* (Calderón, 2012) confirma que la conflictividad social en la región es intensa, siendo Bolivia, Perú y Argentina los países con mayor número de conflictos sociales. La presencia de una secular cultura política del conflicto, la capacidad de movilización de los actores sociales, los niveles de corporativismo, las relaciones entre Estado y sociedad civil y las tendencias autoritarias de las fuerzas de seguridad son factores que explican la proliferación de conflictos en algunos contextos más que en otros, así como sus dinámicas de radicalización. El informe concluye que a mayores brechas sociales y menores niveles de legitimidad del régimen institucional, mayor cantidad de conflictos asociados a mayores niveles de radicalidad en la protesta.

En relación con los protagonistas de los conflictos sociales en América Latina, queda en evidencia una tensión central. Por un lado, el Estado sigue siendo un actor central en los juegos de poder y de conflicto, un referente de las demandas sociales, y un centralizador del malestar colectivo. Por el otro, la sociedad está experimentando un proceso de progresiva fragmentación de los actores colectivos y de sus identidades, lo cual se refleja en una tendencia a la multiplicación de las demandas fuera de los marcos clásicos e institucionalizados de los conflictos. Ello permite subrayar la hipótesis de que se está frente a una situación donde predominan sociedades

19 El análisis y las propuestas desarrolladas en este capítulo están ampliamente basadas en el texto de Víctor Caballero Martín (2011), “Conflictividad social y gobernabilidad en Perú”, encargado por PAPEP-PNUD para la elaboración de este informe en el marco del proyecto conjunto PNUD-IDEA Internacional.

policéntricas y Estados débiles con capacidad limitada para gestionar los conflictos y resolverlos con un sentido de cohesión social y expansión democrática (Calderón, *op. cit.*).

Mapa 1. América Latina: mapa de conflictividad (2010)



Los reportes mensuales de conflictos sociales elaborados por la Defensoría del Pueblo de Perú tienden a confirmar una serie de tendencias registradas a nivel regional: (i) el número elevado de conflictos que se producen mensualmente en el país, asociado con un alto grado de fragmentación de los conflictos y con una multiplicación de los actores en conflicto; (ii) el protagonismo del Estado central como referente principal, ya sea como actor demandado o como instancia en la que recae la competencia en la atención de las demandas presentadas; y (iii) las limitadas capacidades que tiene el Estado para gestionar los conflictos. Al mismo tiempo, estos informes proporcionan información valiosa para profundizar en las características particulares de la conflictividad social en Perú.

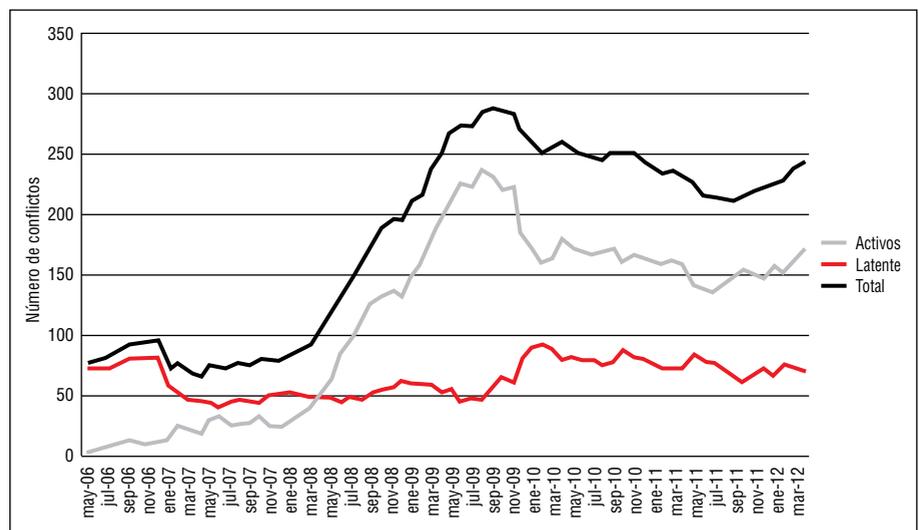
En primer lugar, el análisis de la serie histórica para el período 2006-2012 permite resaltar con toda claridad la presencia de un punto de inflexión en las dinámicas del conflicto social hacia mediados de 2008, cuando se multiplican los conflictos socio-ambientales y el número de conflictos activos supera los latentes.

A mediados del año 2006, el Informe de Conflictos elaborado por la Defensoría del Pueblo daba cuenta de la existencia de un total de 86 conflictos mensuales en todo el país. En ese entonces la mayoría de los conflictos eran catalogados como con-

flictos municipales, representando el 46% de los casos registrados; un 17% estaban vinculados con temas medioambientales, es decir con conflictos entre poblaciones y empresas extractivas. El mismo informe señalaba que el 88% de los conflictos se desarrollaban en provincias cuya población se encuentra mayoritariamente bajo la línea de pobreza; y el 73% de ellos ocurría en áreas rurales (Defensoría del Pueblo, 2011).

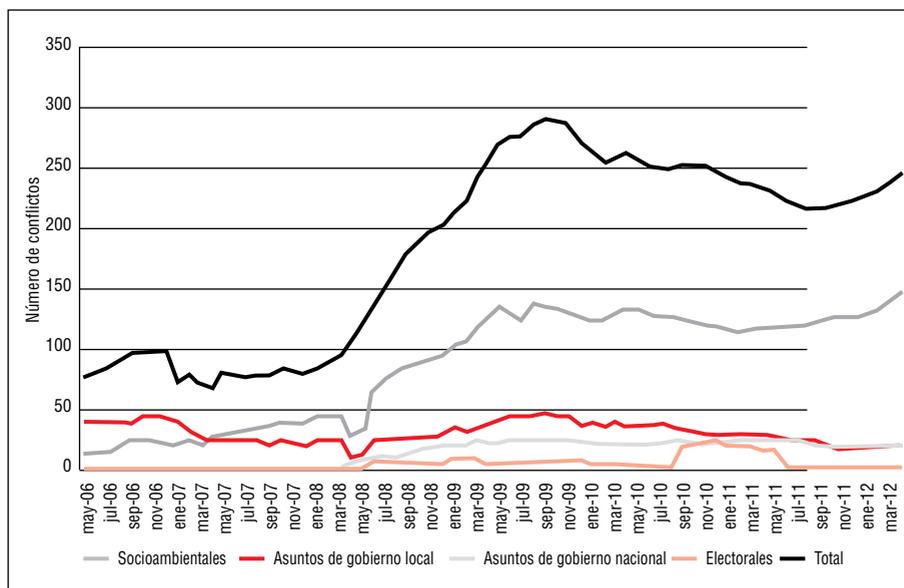
El reporte de la Defensoría del Pueblo señala para principios de 2012 la existencia de 229 conflictos sociales (152 activos y 77 latentes), siendo los conflictos socio-ambientales los que representan el mayor porcentaje de conflictos registrados (el 58%). Los conflictos por asuntos de gobierno local alcanzan un 8% y los asuntos de gobierno nacional, un 9%. Los nuevos informes no dan cuenta de la relación entre factores estructurales, como la pobreza y la ubicación geográfica (por ejemplo, zonas rurales), y su correlación con el número de conflictos. Sin embargo, observando estos datos junto con las últimas cifras de pobreza ofrecidas por el INEI, se puede señalar que entre aquellos departamentos con más de 11 conflictos sociales por mes, tres se encuentran en el grupo de mayor incidencia de pobreza y tres en el segundo. Solo Lima, con 19 conflictos registrados, se ubica en el grupo menos pobre.

GRÁFICO 18. Perú: conflictos sociales mensuales activos y latentes (2006-2012)



Fuente: Caballero, 2011 con datos de la Defensoría del Pueblo del Perú.

GRÁFICO 19. Perú: conflictos sociales por mes según tipo de conflicto (2006-2012)



Fuente: Caballero, 2011 con datos de la Defensoría del Pueblo del Perú.

El período de inflexión en las tendencias de la conflictividad social (marzo de 2008-diciembre de 2009) está marcado por el conflicto de Bagua, que es representativo de: (i) la irrupción de nuevos actores, en este caso los actores indígenas de las comunidades amazónicas, que si bien ya venían movilizándose, lo hacían de forma aislada, puntual y localista²⁰; (ii) la nueva centralidad de los conflictos relacionados con las concesiones y el proceso de ampliación de operaciones de empresas petroleras y mineras en el país; (iii) el potencial de agregación de demandas y de aglutinación de actores en torno a un evento conflictivo (en un contexto normalmente caracterizado por la multiplicación de actores y la fragmentación de conflictos)²¹; y (iv) la espiral de violencia creciente

20 Como señala Caballero (2011), “La geografía de los conflictos sociales de las comunidades amazónicas muestra que, en cuatro años (2006-2010), 23 zonas fueron escenarios de intensos enfrentamientos. En ese mismo periodo, se realizaron dos huelgas nacionales indefinidas, en Loreto y Amazonas, de las cuales la última fue el conflicto más prolongado (55 días) y trágico por la muerte de 34 personas (24 policías y 10 pobladores originarios). Loreto tuvo el mayor número de casos, aunque las regiones de Amazonas y Madre de Dios tuvieron los casos de conflictos más violentos e intensos”.

21 El conflicto de Bagua enfrentó fundamentalmente a varias etnias amazónicas aglutinadas bajo el paraguas institucional de AIDESEP con los poderes Ejecutivo y Legislativo de Perú. De manera paulatina, AIDESEP fue captando adherentes directos e indirectos a su causa: antes de los sucesos del 5 de junio, algunas organizaciones sociales y gremiales de la Amazonía peruana, como la Confederación Nacional Agraria del Perú, la Asamblea de los Pueblos del Norte y Oriente del Perú, organizaciones de Iquitos, comités de lucha de diferentes ciudades y algunas instituciones públicas locales se manifestaron contra los decretos y brindaron apoyo simbólico y material a los indígenas. Después de la jornada del 5 de junio entraron en escena varios otros actores; algunos de ellos se plegaron a las demandas centrales de AIDESEP, como la Coordinadora Macrorregional de los Pueblos Amazónicos, mientras que otros sectores de la sociedad civil organizada y no organizada se manifestaron en contra de los hechos de violencia, reclamando el retorno de la paz y expresando su solidaridad con los pueblos indígenas. Durante el conflicto se creó el Frente de Defensa de la Vida

que tanto la prolongación del conflicto, como la lógica de desgaste del diálogo y más aun la intervención de las fuerzas del orden pueden desatar.

Esta nueva dinámica de los conflictos, indica Caballero, encontraría una explicación parcial en una serie de leyes drásticas de criminalización del conflicto, destinadas a “intimidar la participación de autoridades locales en los reclamos de los pueblos y a reprimir con cárcel efectiva a los dirigentes de las movilizaciones”, que se inicia con la aprobación de la Ley 28820 y continúa con la aprobación de decretos legislativos “orientados a una lógica del control interno”²². Este conjunto de normas se termina de aprobar en junio 2008, precisamente cuando los niveles de conflictividad escalan de forma exponencial. “Lo que vino después fueron enfrentamientos sin control ni liderazgos visibles, [...] los que asumían a su modo la confrontación ya no eran los dirigentes de los partidos, gremios u organizaciones sociales, sino grupos operativos desligados o desvinculados de toda forma orgánica” (Caballero, 2011).

Esta hipótesis se refuerza con los hallazgos del análisis comparado regional de conflictos sociales: una de las variables explicativas centrales que explicaría patrones de conflictividad diferenciados en la región tiene que ver con la capacidad de procesamiento de conflictos, es decir con “la forma que tiene la institucionalidad estatal de asumir el conflicto, si asume el conflicto como una interpelación positiva de la sociedad o, en cambio, como una agresión de la sociedad a un orden dado” (Calderón, *op. cit.*). Países cuyos Estados y sociedades tienen bajos niveles de tolerancia a la acción colectiva y tienden de forma sistemática a “criminalizar” el conflicto presentan niveles de radicalidad significativamente mayor de la protesta social, cuando no un número más alto de conflictos sociales (Calderón, *op. cit.*). Según datos de la Defensoría del Pueblo, entre 2006 y 2010 se registraron 181 muertes (153 civiles y 38 policías y militares) como producto de la violencia social asociada con las dinámicas de conflictividad.

Por otra parte, el crecimiento de la economía peruana se asentó en el dinamismo de la inversión privada, fundamentalmente en torno a grandes proyectos formales de inversión mineros, petroleros y agroindustriales, pero también en torno a proyectos informales de mediana intensidad, generando una presión inusitada sobre los recursos del territorio y alimentando temores (percibidos o reales) en las poblaciones locales sobre el impacto negativo en sus condiciones de vida, básicamente en cuanto hace a la pérdida de sus tierras y a la contaminación del agua.

y la Soberanía Nacional (FNVS), instancia de coordinación que aglutinó a múltiples organizaciones y que dirigió la movilización del 11 de junio. Asimismo, es pertinente mencionar la presencia de la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP) en el mapa de los actores del conflicto (PNUD-PAPEP; Fundación UNIR, 2011).

22 Se refiere a los siguientes decretos legislativos: N° 982, que da inmunidad a las fuerzas policiales y militares en uso de armas reglamentarias que causen lesiones o muertes; N° 983, que regula la declaración de testigos; N° 988, que regula el procedimiento para adoptar medidas excepcionales de limitación de derechos en investigaciones fiscales preliminares; N° 989, que regula la intervención de la Policía Nacional y el Ministerio Público en la investigación preliminar del delito; así como a la Ley 29166, que establece reglas de empleo de la fuerza por parte del personal de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional.

Para dar una idea de la magnitud de estos procesos, en el período de estudio (2006-2011) “se aceptaron 49 mil petitorios mineros que cubrieron gran parte de las regiones del país y se concesionaron 260 mil hectáreas de lotes petroleros para la ejecución de proyectos de exploración efectiva”; en el mismo período se fue incrementando la resistencia a este tipo de inversiones. De hecho, las normas de criminalización de la protesta social se “aprobaron dentro del proceso de adecuación de la legislación peruana al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de Norteamérica, bajo la perspectiva de que era de vital importancia promover las concesiones de territorios de las comunidades campesinas y de los pueblos originarios” (Caballero, *op. cit.*).

La minería es uno de los rubros de mayor éxito a la hora de atraer inversiones, generar movimiento y aportar al crecimiento económico del país. Promueve la expansión de la cobertura de servicios básicos –y, por ende, el ejercicio de ciudadanía– y ha generado un importante número de puestos de trabajo directos e indirectos. Por medio del canon aporta directamente a las arcas regionales, lo cual genera una dinámica virtuosa de inversión, empleo, cobertura de servicios. Pero también trasluce las tensiones entre la minería artesanal y la minería informal; y el choque de los distintos niveles de gobierno por competencias en torno a las concesiones. Refleja el descreimiento de algunos sectores respecto de los estudios de impacto ambiental y acerca de a quién le corresponde realizarlos; devela la disputa por la redistribución del canon y su utilización, y es expresión de la relación de las empresas con el Estado y el entorno social (Caballero, *op. cit.*).

En este contexto, Caballero (*op. cit.*) analiza, con un importante nivel de detalle y precisión, los principales procesos sociales que alimentan el nuevo escenario de conflictividad social en el país, que están relacionados con los conflictos mineros, los conflictos por recursos hídricos y los conflictos de gobernabilidad regional y local, todos ellos atravesados por disputas por la propiedad y el usufructo de los recursos naturales bajo dinámicas cada vez más violentas, y cuestionando capacidades deterioradas del Estado en cuanto hace a las funciones de fiscalización y regulación, pero también de redistribución e integración. Si los conflictos socio-ambientales aparecen de manera central en la coyuntura conflictual actual es que están visibilizando problemas macroestructurales de conjunto, relacionados por un lado con la institucionalidad política –donde la desconfianza en las instituciones y los actores se expresa en una relación débil entre el Estado y la sociedad–, y por el otro, con el modelo productivo –donde la política medio ambiental y la relación con las industrias extractivas aparecen cuestionadas–.

De esta forma, más allá de fluctuaciones menores en el corto plazo, la comparación entre los períodos de “preinflexión” (enero de 2006-marzo de 2008) y “postinflexión” (enero de 2010-marzo de 2012) muestra que el conflicto de Bagua –y, más específicamente, la forma en que se gestionó y las causas que lo originaron– cristalizó una serie de cambios duraderos en el patrón de conflictividad social en Perú: el número total de conflictos se triplicó, pasando de un promedio de 80 a uno de 240 conflictos

mensuales; el porcentaje de conflictos activos –que tienen un mayor potencial de violencia– pasó de representar el 25% al 70% del total de conflictos registrados; el número de conflictos socio-ambientales se multiplicó por cinco, pasando de un promedio de 25 a un promedio de 125 conflictos mensuales; y en términos relativos, los conflictos socio-ambientales incrementaron su participación del 30% al 50% del total de conflictos mensuales.

Los liderazgos entrevistados sugieren distintas explicaciones a la causa, la dinámica, y por tanto también al tipo de abordaje que requiere la conflictividad social. Para un sector importante, los conflictos se explicarían principalmente por una comunicación deficiente de los beneficios futuros de los proyectos de inversión a una población local con bajos niveles educativos. Esa desinformación se prestaría a manipulaciones de distinto tipo que buscarían proteger intereses ideológicos, sectoriales o personales: “Hay que educar no solamente a las empresas, sino también a los campesinos, a la gente que está allí. Y lamentablemente hay algunas ONG que hacen una buena labor y otras que hacen una mala” (González, 2011). Esta visión tiende a criminalizar el conflicto, y frecuentemente está asociada a demandas de orden.

Para otro sector importante de los liderazgos, los conflictos sociales se explicarían esencialmente por la baja sensibilidad de algunos proyectos de inversión hacia el contexto social y político en el cual operan. Para un entrevistado, “hay minas o proyectos bien manejados, que no tienen conflictos, y también existen proyectos fracasados. Los exitosos son los casos en los cuales las empresas cuidan lo social, respetan el medioambiente, tienen buenos operadores políticos y al frente encuentran un alcalde sensato. Los casos fracasados son todo lo contrario” (González, *op. cit.*). Esta visión tiende a negar la dimensión macroestructural del conflicto y pone énfasis en un manejo cuidadoso, responsable, de las etapas iniciales de la inversión para establecer un buen relacionamiento con el territorio y la población local a partir del reconocimiento de sus condiciones de vida.

En ambas visiones, la mayoría opina que con el tiempo los hechos del desarrollo del país se impondrán sobre los intereses de unos pocos, ya sea que éstos se consideren ilegítimos e intolerables, o legítimos y comprensibles. En el primer caso, garantizar el orden supone recurrir a la fuerza para imponer el cumplimiento de la ley, fortaleciendo al Estado en cuanto sistema legal y mecanismo legítimo de coerción. En el segundo caso, privilegiar el orden supone una política preventiva y un manejo adecuado del diálogo cuando el conflicto hace una eclosión que resulta en correcciones que otorguen viabilidad social y política al proyecto de inversión cuestionado. De lo contrario, como en el caso de los “proyectos fracasados, pierden todos: pierde el accionista de la mina y pierde el alcalde porque se queda sin canon” (González, *op. cit.*).

Para un tercer grupo de entrevistados, la conflictividad social está vinculada con una serie de debilidades estructurales del Estado peruano. Dependiendo del entrevistado, el énfasis se coloca en las bajas capacidades de regulación social y medioam-

biental: “Tiene que haber un Estado con regulaciones claras, fuertes y precisas”; en las falencias estructurales de los procesos de titulación de tierras: “Es básico hacer el ordenamiento territorial, que incluya un reconocimiento a las tierras ancestrales, que es el problema del Perú”; en las condiciones lesivas que para la sociedad tienen los contratos firmados por el Estado con las industrias extractivas: “hay que tener mucho cuidado e interés en plantear una fórmula que garantice mejoras a la población del lugar donde se va a extraer esa riqueza”; o en los déficit de legitimidad de la política pública y la crisis de representación de las instituciones democráticas: “La gran mayoría de conflictos en el Perú [...] tienen que ver con medidas inconsultas del gobierno que no respetan el ciclo de las políticas públicas” (González, *op. cit.*). Estas visiones tienden a privilegiar el diálogo como mecanismo permanente de resolución de conflictos, al mismo tiempo que se encaran reformas más o menos profundas en distintos ámbitos de la relación entre el Estado y la Sociedad.

Por otra parte, los grupos focales realizados para el presente estudio permiten señalar que en la población peruana existe un nivel de empatía bastante alto con las demandas vehiculadas por los conflictos sociales y un grado de conocimiento no menor sobre las temáticas involucradas. Hay consenso en que los conflictos sociales se deben al abandono en que se encuentran las regiones y, en particular, las zonas rurales del sur del país y la Amazonía, así como al injusto comportamiento de las empresas extractivas que no benefician a la población local y que producen un daño medioambiental muy grave al agua, a la tierra y, por lo tanto, a la agricultura, a la ganadería y a la salud de toda la población.

En ese sentido, la gran mayoría de los participantes en los grupos focales justifica los reclamos de la población: “es que las empresas están afectando el entorno, y no ha existido consulta popular ni diálogo” (Trujillo, mujeres, NSE C) (Ipsos APOYO, 2011b). E incluso para quienes creen que detrás de los conflictos sociales puede haber manipulación de parte de intereses ligados a la delincuencia o la corrupción, esta manipulación no invalida las exigencias de la población, sino que complica las posibilidades de resolver el conflicto.

Al respecto, se detecta una demanda ciudadana muy consistente por soluciones dialogadas y concertadas. A pesar de la complejidad de los conflictos sociales, la opinión general es que éstos se deben resolver con el diálogo y que el Estado debe escuchar y resolver las demandas sectoriales y regionales sin usar en ningún caso la fuerza. En Lima y en las demás ciudades en las que se realizó este estudio, la mayoría de los ciudadanos consultados rechaza la intervención violenta del Estado con la policía o el Ejército: “¿Mandar al Ejército? ¿Contra quién? ¿Contra el pueblo? No. La fuerza contra el pueblo, no” (Lima, hombres, NSE D/E) (Ipsos APOYO, 2011b). Incluso llegan al punto de plantear la necesidad de ceder a las demandas sociales si no hubiera solución: “Prefiero que se ceda en vez de que se repita el Baguazo” (Cusco, hombres NSE C) (Ipsos APOYO, 2011b). Y si bien también existen voces que demandan un Estado garante del orden para generar condiciones para la inversión, es desafío del sistema político generar canales de participación representativa para

que en la deliberación sean contemplados todos los intereses, actores y argumentos que intervienen.

De alguna forma, desde esta perspectiva la conflictividad social hace referencia a una suerte de *accountability* societal (O'Donnell, 2007), “que se pone en movimiento cuando algunos sectores sociales demandan que se anulen o castiguen decisiones estatales que consideran ilegales o severamente gravosas para sus intereses” y que, en el caso del Perú, opera en el contexto de un Estado al que no le interesa abrirse “en sus etapas de deliberación, decisión e implementación” a distintas voces representativas de amplios sectores de la sociedad cuyos intereses e identidades son afectados (O'Donnell, *op. cit.*). Es una demanda por un Estado más cercano a los ciudadanos, que anteponga el diálogo para atender los problemas estructurales, “las demandas de fondo” que los conflictos están vehiculando, y que lo haga tomando en cuenta la opinión de los involucrados en los procesos de desarrollo, especialmente si ponen en riesgo su territorio, su modo de organización y/o su subsistencia.

Se trata de una demanda ciudadana consistente por un Estado que se “ensanche”, que incluya a diversas voces, con sus identidades e intereses, en el proceso de desarrollo. En palabras de un ciudadano: “La inclusión social requiere de una gran capacidad de escuchar el punto de vista de todos para entender su problemática y proponer soluciones concertadas”. En definitiva, frente a miradas que, desde los liderazgos, desconfían de los conflictos por considerarlos atentatorios para el clima de inversiones necesario para el crecimiento y que privilegian el orden, mediante una alternancia instrumental y pragmática de diálogo y uso de la fuerza, los ciudadanos peruanos tienden a privilegiar una mirada que busca no *resolver* sino *transformar* los conflictos, abordándolo más bien como una oportunidad para “promover procesos de cambio constructivo que reduzcan la violencia e incrementen la justicia en la interacción directa y en las estructuras sociales, y respondan a los problemas de la vida real en las relaciones humanas” (Lederach, 2003).

Como argumenta el libro *La protesta social en América Latina* (PNUD - PAPEP 2012), en sociedades con heterogeneidad estructural severa como el Perú, con alta fragmentación política, fuertes diversidades culturales y profundos procesos de diferenciación social, aparece como tarea primordial y pendiente de generar estrategias que descansen en la capacidad constructiva de la política, es decir, aquella que aborda el conflicto como el espacio en el que las sociedades encuentran su potencial en “la deliberación entre diferentes y desiguales, pero en función de metas compartidas de igualdad y desarrollo”.

Insertos en el núcleo del modelo de crecimiento y amplificadas por las debilidades del régimen político, los conflictos sociales constituyen el síntoma más visible, cotidiano y persistente de un malestar ciudadano activo hacia un Estado “débil” y “angosto”. La gestión del conflicto social requiere, por tanto, de un abordaje distinto en el marco de una serie de reformas que busquen “fortalecer” y “ensanchar” el Estado peruano.

Tal como señala Caballero (*op. cit.*) al enumerar una serie de propuestas elaboradas para el presente informe, “dada la complejidad de los conflictos sociales y, sobre todo, por los saldos trágicos luego de un período de intensas confrontaciones, lo que se requiere no es solo la mejora del instrumento de gestión de conflictos sociales, sino el acuerdo político de los movimientos u organizaciones partidarias, sociales y empresariales para construir con el Gobierno nacional y los Gobiernos regionales un nuevo consenso sobre políticas fundamentales”.

Estos nuevos consensos deben girar en torno de los siguientes ejes: (i) La promoción de las inversiones en las industrias extractivas como actividad estratégica para la generación de ingresos al Estado; (ii) La definición de los mecanismos para los procesos de consultas ciudadanas en los espacios regionales y locales, para las autorizaciones de los proyectos de exploración minera y petrolera; y (iii) El fortalecimiento de la instancia de coordinación de los Gobiernos regionales para la resolución de controversias sobre los recursos hídricos, los proyectos de riego y la autodeterminación de las poblaciones como forma de resolver las controversias de límites (Caballero, *op. cit.*).

La centralidad de la agenda regional²³

Barrios (2011) menciona tres tendencias centrales que permiten caracterizar los avances del proceso descentralizador en América Latina en los últimos cuarenta años. En la dimensión política, la elección directa de alcaldes a nivel municipal y de gobernadores a nivel intermedio es un hecho en todos los países de la región, salvo dos excepciones. En la dimensión fiscal, entre 1980 y 2000, el gasto público y los ingresos públicos subnacionales incrementaron de forma sostenida su peso relativo en las finanzas públicas; la alícuota del gasto subnacional pasó de 16% a 29% y los ingresos recolectados a nivel subnacional de un 14% a 29%. Con el paso de los años, ambos procesos coincidieron en el “incremento del papel de los municipios en la provisión de bienes y servicios básicos”.

Al mismo tiempo, estas tendencias no han logrado revertir datos duros de concentración territorial y de inequidad espacial en la región. El gráfico siguiente utiliza datos de la CEPAL para posicionar a cada país en función tanto del grado de concentración territorial (aproximado por el PIB de cada territorio en relación con la superficie geográfica) como en función del grado de inequidad territorial (aproximado por las disparidades en el PIB per cápita de cada territorio).

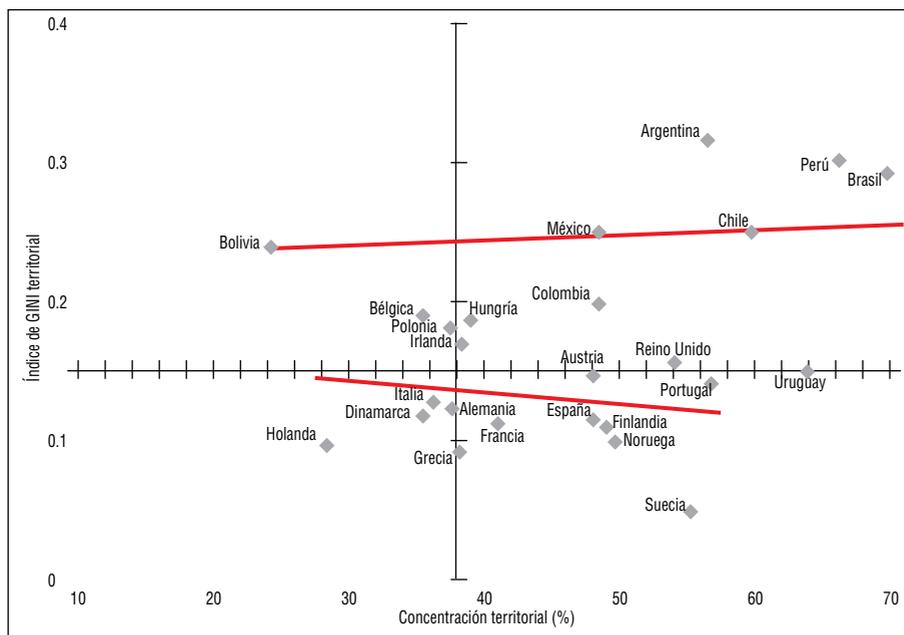
Por un lado, la casi totalidad de países de América Latina presentan niveles altos de concentración territorial: en términos promedio, alrededor del 60% del PIB es producido en el 10% del territorio, lo cual devela un elevado grado de concentración de la riqueza en polos de desarrollo urbanos predominantes, sobre todo las ciudades capitales y sus áreas metropolitanas. La excepción es Bolivia, donde la actividad económica predominante se genera en el llamado “eje central”, que agrupa a las cuatro ciudades principales.

Por el otro, casi todos los países de la región muestran grados más o menos elevados de disparidades interregionales con coeficientes de Gini que oscilan entre 0,2 para Colombia y 0,32 para Argentina. Solo en el caso de Uruguay es posible hablar de la existencia de un cierto grado de equidad territorial, y únicamente en el caso de Brasil, Colombia y Chile es posible resaltar un leve proceso de convergencia del PIB per cápita territorial, aunque no queda claro si ello es producto de las características del ciclo económico o de políticas públicas deliberadas en el campo de la

23 El análisis y las propuestas desarrolladas en este capítulo están ampliamente basadas en el texto de Franz Barrios (2011), “Estudio comparado de experiencias de descentralización relevantes para Perú en la perspectiva de escenarios políticos de mediano plazo”, encargado por PAPEP-PNUD para la elaboración de este informe en el marco del proyecto conjunto PNUD/IDEA Internacional.

descentralización (CEPAL, 2010, citado en Barrios, *op. cit.*). De hecho, el éxito de modelos de crecimiento basados en la articulación directa con el mercado global de economías regionales ricas en recursos naturales, en una lógica de enclave y con pocos eslabonamientos con el resto de la economía, es un factor que tiende a potenciar procesos de divergencia regional y, por tanto, a profundizar las disparidades territoriales.

GRÁFICO 20. América Latina y países de la OCDE: concentración y disparidades territoriales, alrededor de 2003



Fuente: CEPAL 2010.

En definitiva, como concluye Barrios (*op. cit.*) citando a la CEPAL: América Latina está caracterizada actualmente por una interrupción de la convergencia económica espacial, por la polarización del desarrollo económico espacial y por el mantenimiento de la concentración urbana. Al mismo tiempo, ha crecido la duda respecto a cuán efectiva es una política de descentralización para contrapesar estos patrones de evolución espacial.

En el caso específico de Perú, cuando se aprobó la reforma constitucional de la descentralización en el año 2002, se la reconoció como “una forma de organización democrática, política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país²⁴”. Para ello, en un esfuerzo por reformar y modernizar el Estado peruano, se modificaron los marcos normativos e institucionales que regían la estructura del Estado y se abrieron nuevas relaciones

24 Reforma Constitucional aprobada por Ley N. 27680. (6 -III-2002). Véase Arroyo y Lozada, 2009.

intergubernamentales, en las dimensiones económicas, políticas y administrativas, por medio de la asignación de competencias y transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales.

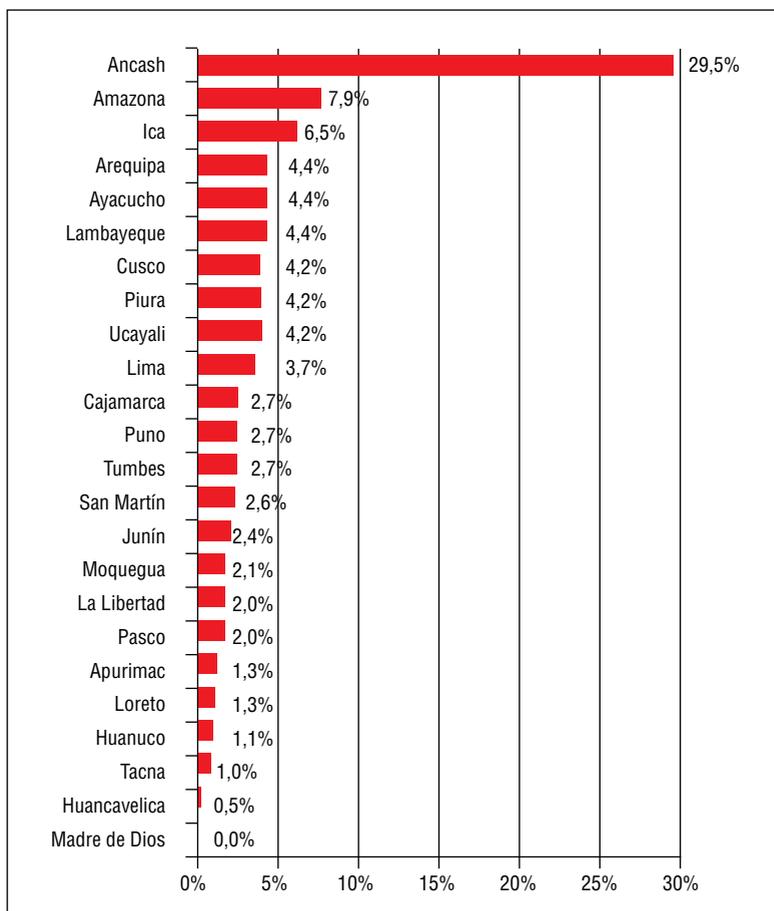
En la última década, como afirma Gonzales de Olarte (2010), el proceso de descentralización “se ha beneficiado de: 1) la estabilización macroeconómica e institucional y la estabilidad democrática a nivel nacional y subnacional (con elecciones presidenciales, regionales y municipales) durante los últimos 10 años; 2) el crecimiento económico y la estabilización de los recursos fiscales que permiten la sostenida transferencia a los gobiernos subnacionales; 3) la conformación y aprendizaje, aunque lento, de una estructura administrativa descentralizada capaz de gestionar con ciertos niveles de autonomía los recursos públicos”.

A pesar de los innegables avances en el proceso de descentralización, Perú tiende a presentarse como un caso extremo tanto de concentración como de inequidad territorial en América Latina. Por la centralidad económica de Lima, Perú pertenece a la familia de Estados con un nudo urbano preponderante. Por las características del proceso de crecimiento de las últimas décadas, Gonzales de Olarte (2010) concluye que no se detectan procesos consistentes y sostenidos de convergencia regional, siendo Perú uno de los países con mayores índices de inequidad territorial en América Latina²⁵. En términos promedio para la última década –salvo en los casos de Moquegua y Ancash–, el PIB per cápita de las provincias peruanas es el 40% del PIB per cápita de Lima.

Como se observa en el siguiente gráfico, si bien en la última década todas las regiones han mejorado sus ingresos, la distribución del crecimiento ha sido altamente heterogénea y desigual. Esta heterogeneidad se expresa en departamentos que presentan un crecimiento superior al 5% y en otros que crecen por debajo del 2%, situación que podría denotar una falta de integración entre las distintas economías regionales en el país. Es más, los departamentos que presentan un crecimiento del PIB per cápita inferior al 1% –Madre de Dios, Huancavelica, Apurímac y Huánuco– son precisamente los departamentos con menores tasas de crecimiento (0,48%, 1,29% y 1,08%, respectivamente), los que presentan altas tasas de pobreza (66%, 63% y 58,5%, respectivamente) (INEI, 2011) y los índices de desarrollo humano más bajos del país (0.36, 0.39 y 0.4471 respectivamente).

25 Entre los análisis de convergencia regional para Perú cabe citar los estudios de Gonzalez de Olarte y Trellez (2004) y Odar (2002). El primero no encuentra indicios de procesos de convergencia condicionada, al carecer los departamentos de sendas de crecimiento estable. El segundo encuentra evidencias débiles de convergencia absoluta (74 años). Otros estudios más recientes tienden a confirmar dichos hallazgos: en el mejor de los casos, las evidencias de convergencia son débiles.

GRÁFICO 21. Perú: tasa de crecimiento del PIB per cápita, promedio 2000-2010 (a soles constantes de 1994)



Fuente: Aramburú y Delgado, 2011.

La disminución de la pobreza extrema, si bien es un dato importante y generalizado en el país, fue también muy heterogénea. Entre 2004 y 2010 se observaron disminuciones mayores al 50% en los hogares urbanos (-66,6%) tanto de la Costa (-68,5%) como de la Sierra (-73,4%) y la Selva (-62,67%). Los menores descensos en la pobreza extrema, en cambio, se registran para los hogares rurales (-42,78%) tanto de la Sierra (-43,09%) como de la Selva (-35,34%) y de la Costa (-65,1%). El nivel de pobreza extrema de la Sierra rural es 47 veces mayor que el de Lima. Estos datos indican que los mayores rezagos en la disminución de la pobreza y de la pobreza extrema se ubican entre los hogares rurales, especialmente los de la Sierra, que aún tienen una tasa de pobreza mayor al 60% y de pobreza extrema mayor al 35%.

Como señala el Informe sobre Desarrollo Humano de Perú (PNUD-IDH, 2009), estas diferencias se explicarían por el acceso desigual a bienes públicos de calidad y a

activos personales y colectivos que les permitan aprovechar las oportunidades del crecimiento económico. En otras palabras, no solo el crecimiento económico tiene un impacto diferencial y diferenciador, sino que este es mejor aprovechado por los hogares y personas cuyos activos les permiten estar más conectados con el mercado. Sin duda, el abordaje de la agenda de inclusión demanda reducir la heterogeneidad territorial del país y, para ello, avanzar en la construcción de encadenamientos productivos territoriales que permitan, a las regiones más postergadas, aprovechar mejor y en mejores condiciones las oportunidades del crecimiento y del mercado (Aramburú y Delgado, 2011).

Junto con las brechas objetivas que denotan las desiguales condiciones de vida de la población peruana a lo largo del territorio, las entrevistas en profundidad a liderazgos regionales en Arequipa y Piura y los grupos focales a ciudadanos en todo el país, permiten detectar una percepción generalizada de lejanía del Estado hacia las regiones y la expectativa de generar una dinámica que amplíe los vínculos entre estas y el Gobierno central. Desde su punto de vista, la agenda de la inclusión pasa ineludiblemente por fortalecer la agenda de la descentralización.

Para los ciudadanos, una de las connotaciones más importantes de las expectativas de cambio político que produjo la victoria del candidato Humala en 2011 tiene que ver con una creencia más o menos generalizada de que existe la posibilidad efectiva de una manera de relacionarse con la población, las regiones y con los más pobres diferente a la de los políticos tradicionales, que habrían gobernado de espaldas al pueblo. En este sentido, en las ciudades de provincia, sobre todo en Cusco, Huancaayo, Arequipa, pero también en Lima, la descentralización forma parte de aquello que se entiende y se valora como parte del cambio.

Más aún, el sentido mismo de la palabra “inclusión” se asocia directamente con un fortalecimiento del proceso de descentralización, al que son muy sensibles no solo los participantes de las provincias sino también los de Lima. Para los peruanos, la inclusión significa atender a los más pobres, promover el acceso universal a los servicios públicos y erradicar la discriminación y las desigualdades. En todas estas dimensiones, las referencias explícitas a la situación de las provincias y de las zonas rurales, que han sido olvidadas y que deben ser centrales en la agenda de gobierno, son explícitas.

Estas demandas se fundan en sentimientos de lejanía respecto al Gobierno central, “Ollanta Humala debe reunirse con los gobiernos regionales, que son los que conocen los problemas de cada zona y así poder ayudarlos. Esperamos que mejore la región porque siempre nos tienen olvidados”. Pero también se expresan en expectativas hacia el nuevo Gobierno “se supone que este Gobierno está de nuestro lado, por la parte de Amazonas, Pucallpa, Madre de Dios, San Martín y Loreto. Esperamos que haya mayor inversión en esta región, que los ojos del Presidente se fijen en la Amazonía” (Ipsos APOYO, 2011b).

En el mismo sentido, los líderes regionales y locales consultados para este estudio coinciden de forma unánime (independientemente de pertenencias político-partidarias o de sus diferentes funciones como autoridades políticas, administrativas, dirigentes sindicales o de “frentes aglutinadores de diversos sectores de la sociedad”, dirigentes de ONG, profesores universitarios y asesores políticos) en describir un profundo sentimiento de exclusión por parte de Lima y en denunciar el carácter profundamente centralista que aún continúa caracterizando el accionar de las instituciones del Estado, en beneficio de Lima y en desmedro del resto del país.

Al mismo tiempo, coinciden en la necesidad de profundizar y darle un giro diferente al proceso de descentralización desarrollado hasta el presente. En los temas de nueva agenda afloran componentes de una autonomía acrecentada, manifestada en la descentralización fiscal, mayores competencias para un manejo de los recursos mineros y de los recursos naturales desde lo local, mayor libertad para la ejecución de los recursos financieros. Se reivindica que Perú es una nación en construcción y que aún existen varias naciones, y que tampoco se ha recogido en debida forma el sentido multicultural de la sociedad peruana. Una de las lecturas de los resultados electorales de la primera vuelta es que hay una ciudadanía pugnando por participar en nuevos espacios, con nuevas orientaciones para nuevas políticas. Se indicó que independientemente de quién esté en el Poder Ejecutivo, se trata de un proceso en marcha y es irreversible.

Como señala Barrios (*op. cit.*) al revisar los distintos procesos de descentralización impulsados en América Latina, “independientemente del origen de las reformas descentralizadoras” (esto es, impulsadas “desde arriba” o “desde abajo”), una vez reforzadas las élites subnacionales, éstas adquieren fuerza suficiente como para presionar exitosamente al nivel nacional, como ocurrió en Brasil y Argentina en los años inmediatamente posteriores a la recuperación democrática o, incluso, antes de ella. Por ello “es posible que la experiencia de mejores posiciones de negociación de los niveles subnacionales frente al nivel nacional, acaben forjando una tradición negociadora subnacional suficientemente fuerte en el tiempo”. De hecho, como afirma Caballero (*op. cit.*), las demandas de las regiones al Gobierno central por mayores competencias y atribuciones en la administración del uso de sus recursos es uno de los principales ejes de conflicto en la coyuntura histórica actual, con la emergencia de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales como nuevo actor central.

Desde los liderazgos limeños, se percibe que lo local y regional ha pasado a ser un dato fundamental de la política peruana y que se trata de una realidad que se está desarrollando fuera de la influencia de los partidos nacionales, “en cada nueva elección de alcaldes provinciales y distritales, el número de alcaldías conquistado por los partidos nacionales –sean los tradicionales o sean los nuevos– es cada vez menor. La última vez, solo 20% de las alcaldías han sido ganadas por partidos nacionales. El resto es ganado por movimientos locales o regionales” (González, *op. cit.*). A partir de este consenso, se pueden describir dos tipos de miradas “limeñas” sobre “lo regional”. En ambas se detectan sentimientos encontrados: Por una parte, se acepta

que se trata de un movimiento extremadamente dinámico, por la otra, se señala una larga lista de efectos negativos (González, *op. cit.*). En términos generales, se tiende a subestimar el peso de las identidades regionales y el potencial democratizador del proceso en curso: “el hecho de que haya más movimientos regionales no es sinónimo de más democracia ni de mayor representación”.

Para un grupo importante de liderazgos limeños, la irrupción de la dimensión regional en la política peruana no es tanto resultado de la fuerza del sentimiento de pertenencia a las regiones ni fruto de la escasez que se vive en las zonas más postergadas sino, paradójicamente, es fruto de las mejoras económicas logradas, “la eclosión de movimientos regionales existentes está en función directa del incremento de los recursos económicos [...]. O sea, más que una visión de región o territorio, hay un deseo de administrar el presupuesto público en las regiones” (González, *op. cit.*).

Para este grupo, las dificultades de la descentralización tienen que ver con las escasas capacidades burocrático-administrativas y técnicas de los gobiernos regionales: “Se descentralizó de una manera muy acelerada. Se crearon gobiernos regionales sin una masa crítica profesional suficiente. Se descentralizaron los recursos [y se los entregó] a los gobiernos locales, a las municipalidades, sin tomar demasiado recaudo”. “Las regiones han recibido muchas competencias de los ministerios pero no tienen capacidades técnicas [...] para elaborar proyectos, lo mismo que los municipios”. Para este grupo el balance final es claro: bajo nivel de eficiencia en la ejecución de la inversión pública y altos niveles de corrupción.

Para otro grupo de líderes entrevistados de Lima, la fuerza de los movimientos políticos locales y las particularidades de su comportamiento electoral constituyen una respuesta al gran descontento respecto de las autoridades e instituciones del nivel nacional. Según un analista independiente, “hay un grado de descontento muy alto por el *gap* que existe entre Lima y el resto del país. [...] Toda la clase política es de Lima, tenemos muy pocos políticos importantes de las regiones” (González, *op. cit.*). Para esta segunda visión, el problema de “lo regional” radica en el carácter efímero y fragmentado de los partidos locales, lo que, sumado a la falta de articulación con los partidos nacionales, hace que se haya producido una fractura difícil de administrar.

Quienes opinan de esta manera tienen miradas divergentes sobre su impacto en la gobernabilidad democrática. Para unos, esta fractura pone potencialmente en riesgo a la comunidad política nacional: “Los canales verticales de representación están rotos. [...] No hay contacto político. No hay comunidad política”. “Ahora cada presidente regional se siente como un Presidente de la nación”. Para otros, esta fractura pone potencialmente en riesgo a la institucionalidad democrática: “Desgraciadamente, los partidos políticos no se han acercado a los frentes regionales. [...] Y estos grupos regionales han quedado a la deriva y están siendo tomados por el narcotráfico”. Esta mirada enfatiza los conflictos que han enfrentado a grupos de oposición con las autoridades regionales y municipales, motivados por casos

de corrupción, de mala gestión o de abuso de autoridad. Y para los menos, estos nuevos fenómenos, canalizados institucionalmente tienen el potencial de renovar la política peruana, fortalecer la institucionalidad y el sentido de pertenencia a una comunidad política nacional: “Hay movimientos regionales que se han afirmado y ganan elecciones. Tienen gente con una presencia regional importante, que conoce su región. Todavía no han dado el salto a la política nacional”.

En definitiva, tanto desde la perspectiva de los ciudadanos como de los liderazgos, las regiones tienen una renovada centralidad e importancia en la agenda del desarrollo de Perú. Pero al mismo tiempo, el debate actual muestra una cierta perplejidad y tensiones mayores entre los liderazgos sobre el rumbo que debe tomar la descentralización. Como señala Torres (2011), “el modelo de descentralización no es sostenible. Se requieren incentivos económicos y de gestión pero también políticos para que los departamentos se fortalezcan y se integren”. ¿Pero qué es lo que esto implica en términos de políticas de descentralización? ¿Aumentar el poder político y los recursos económicos para los gobiernos regionales? ¿Fortalecer primero sus capacidades de gestión y administración? ¿Fortalecer la ejecución presupuestal del Poder Ejecutivo nacional en las regiones con mayores necesidades básicas insatisfechas?

Estas preguntas están en el centro del debate político actual sobre la descentralización, y si bien no son excluyentes, como se verá en la última sección, cada una de ellas remite a imaginarios diferenciados del proceso de descentralización que llevan a escenarios diferenciados de gobernabilidad y desarrollo para Perú en el mediano plazo.

Dicho esto, para alimentar el debate político es necesario señalar que el desafío de la inclusión visto desde la agenda de la descentralización supone: (i) superar las disparidades inter e intrarregionales en los frutos del crecimiento económico, para dar paso en la próxima década a un proceso sostenido de convergencia regional; (ii) superar las disparidades inter e intrarregionales en términos de la presencia del Estado a través del acceso a universal a servicios básicos de calidad, optimizando tanto los mecanismos de distribución como de gasto de los recursos –como señala el Informe de Desarrollo Humano en Perú (2009), a nivel departamental, la relación entre el índice de desarrollo humano y el índice de densidad del Estado es positiva y directa, lo que muestra que allí donde hay más Estado, hay más mercado, y por tanto, también mejores oportunidades para los ciudadanos–; y (iii) fortalecer los mecanismos de la representación política, la legitimidad de las instituciones democráticas a nivel regional y municipal, y su vínculo con los mecanismos de representación a nivel nacional, para “ensanchar” el Estado y fortalecer su capacidad de procesamiento de la conflictividad social.

En términos del debate técnico de políticas públicas en descentralización, ello supone encarar algunas tensiones centrales del proceso de regionalización peruano. En primer lugar, la tensión introducida por la decisión de articular procesos de descentralización, que en la práctica se han asentado en la cesión de competencias y

la elección de autoridades a nivel departamental, con la búsqueda de espacios de gestión regionales de nivel intermedio susceptibles de generar un desarrollo espacial más armónico, esperando que, por decisión de los ciudadanos afectados, los departamentos conformen regiones. Tanto el fracaso del pronunciamiento ciudadano en el referéndum de 2005 para la primera ola de intentos de fusión, como el fracaso de los incentivos fiscales hacia la fusión y la intensificación de modelos asociativos pragmáticos y contractuales entre departamentos, parecen obstruir a mediano plazo un nivel intermedio clásico regional de escala supradepartamental.

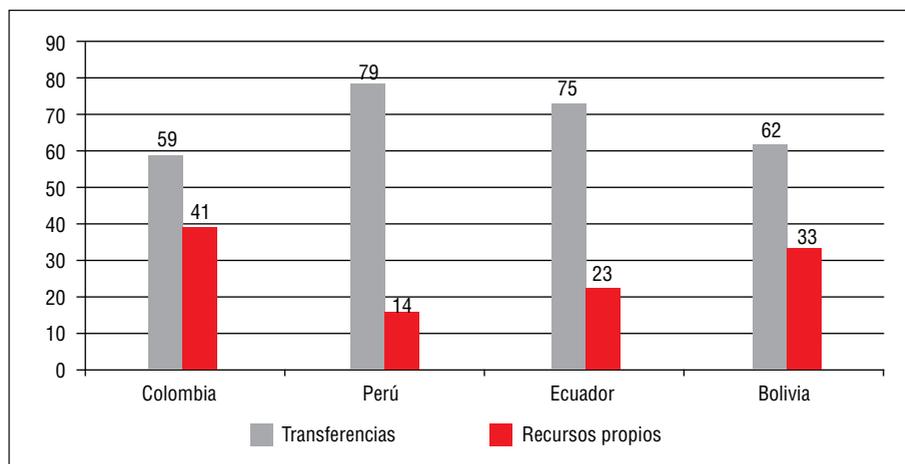
Al respecto, Barrios (*op. cit.*), profundizando sobre los análisis de Macroconsult (2010) y Vergara (2010), propone desligar la dimensión espacial de la territorial, diferenciando “macro-espacio de división política-administrativa, sin perjuicio de reconocer sus vínculos naturales y su potencial convergencia en el muy largo plazo”. Sobre esa base, se iniciaría un “programa sostenido de inversión en nodos geoeconómicos por macro-regiones que no dependan de fusión previa alguna de unidades político-administrativas como los departamentos”, sino que se conformen “en torno a criterios espaciales de orden geoeconómico”. Se trata de “alentar preceptivamente desde el nivel nacional un maduramiento espacial de largo plazo en torno a [unos pocos] nodos espaciales geoeconómicos donde la consideración de una consagración político-administrativa es accesoria y de largo plazo”²⁶. El punto central es que esta política debe apostar por afectar sosteniblemente aquellos efectos del contrapeso espacial a Lima que son crecientemente inmanejables (Vergara, *op. cit.*).

En segundo lugar, superar las tensiones introducidas por el bajo nivel de descentralización fiscal y por las técnicas inequitativas de asignación fiscal. Como señala Barrios (*op. cit.*), si bien en los últimos años se ha producido un incremento notorio de la participación de las regiones y los municipios en el sector público peruano, sea que se mida en términos de su relevancia en la inversión pública o en el número relativo de funcionarios subnacionales, en general se estima que el actual sistema no contribuye a disminuir la inequidad horizontal entre entes subnacionales. Por un lado, por los efectos de la imputación de regalías y del canon, dado que un tercio de los departamentos se adjudica el 80% del canon y que éstos son abruptos y volátiles (Vega, 2008); además, su efecto es abrupto y volátil, y por tanto poco apto para ser una fuente predecible de un sistema estable. Por el otro, por la creciente disparidad en las capacidades distributivas que adquieren núcleos urbanos, dado que los gobiernos regionales no recaudan impuestos propios, mientras que esta partida alcanzaba en 2005 un 11% para los municipios (Vega, *op. cit.*). Por ello, a pesar de los mecanismos de compensación existentes, se ha estimado que solo cuatro departamentos estarían en condición de autosustentarse financieramente (Macroconsult, *op. cit.*). Por último, el bajo grado de descentralización fiscal en Perú (reflejado el gráfico siguiente en la mayor dependencia de transferencias del nivel central), es fuente de vulnerabilidad de las entidades subnacionales cuando éstas

26 Para profundizar en esta propuesta, cf. Barrios, *op. cit.*: 31-33.

no están constitucionalizadas y por tanto quedan al arbitrio del nivel nacional que, aunque no las condiciona, puede disminuirlas cuantitativamente.

GRÁFICO 22. Países de la región: estructura de ingresos
(gasto público subnacional como % del total)



Fuente: Barrios, 2011, basado en Ter-Minassian y Jiménez 2011.

Como indica Barrios (*op. cit.*), todo ello apunta a la importancia de transformar la matriz fiscal territorial en Perú. En este sentido, resalta la importancia de promover un pacto fiscal que reduzca las distancias y las distorsiones territoriales y que permita a los departamentos que no se benefician del canon reducir su exposición a los recursos del nivel central y sus fluctuaciones, al mismo tiempo que se introduce un sistema transparente de compensaciones horizontales entre unidades territoriales del mismo nivel apuntando a focalizar mayores niveles de inversión en áreas de menor desarrollo básico. Actualmente, como señala Macroconsult (*op. cit.*), los volúmenes de inversión se concentran en territorios con menores niveles de pobreza, generando un círculo vicioso de exacerbación de inequidades territoriales. En palabras de uno de los líderes entrevistados: “la descentralización fiscal hacia las regiones es vital para mejorar la economía. La economía está concentrada en Lima, hay que desconcentrarla a las regiones” (González, *op. cit.*).

En tercer lugar encarar las tensiones introducidas por el alto grado de confusión e imprecisión en la técnica de llaves de asignación competencial (Molina, 2006). Como explica Barrios (*op. cit.*), la tradición peruana concibe la descentralización como proceso gradual y permanente de funciones con énfasis en la certificación de capacidades, lo que deriva en un enfoque no de asignación competencial en bloques, sino en dinámicas de traspasos bilateralmente negociados “a la carta”. Por un lado, esto no se ha traducido, como señala la opinión mayoritaria de los liderazgos, en la generación de capacidades burocrático-administrativas y técnicas para la gestión pública. En ese sentido, la alta heterogeneidad de los gobiernos regionales y locales

ha abierto un debate sobre la capacidad administrativa de los entes territoriales para asumir los retos de la descentralización, en un contexto latinoamericano en el cual la tendencia central ha sido la de otorgar competencias sin un aseguramiento previo de las capacidades gerenciales de las entidades subnacionales para asumir esas responsabilidades.

Por otro lado, este fenómeno se ha dado en paralelo con un mayor grado de fortalecimiento y de penetración de los ministerios nacionales sectoriales clásicos en el ámbito subnacional. Es más, según sostiene Azpur (2010), en el caso de Perú la centralización se ha dado por la vía del “reglamentismo” evacuado desde la cartera nacional de finanzas con pretexto de la estandarización de procedimientos presupuestarios. Como señala Caballero (2011), “el tema crítico en la relación de los gobiernos regionales con el Gobierno central, se mantiene en la medida en que no existe contrapeso en las regiones a las políticas nacionales que aprueba el Ejecutivo”. “Esta reducción del poder político de los presidentes regionales frente a las decisiones del Ejecutivo, ha llevado a que las autoridades regionales no asuman posiciones en los conflictos generados en sus regiones por políticas nacionales. Los casos más significativos –como los acontecimientos de Bagua, los conflictos con las concesiones mineras y petroleras, así como la oposición a megaproyectos hidroenergéticos– evidenciaron que la ausencia de los gobiernos regionales se debía a que no se sentían identificados con dichas políticas” (Caballero, *op. cit.*).

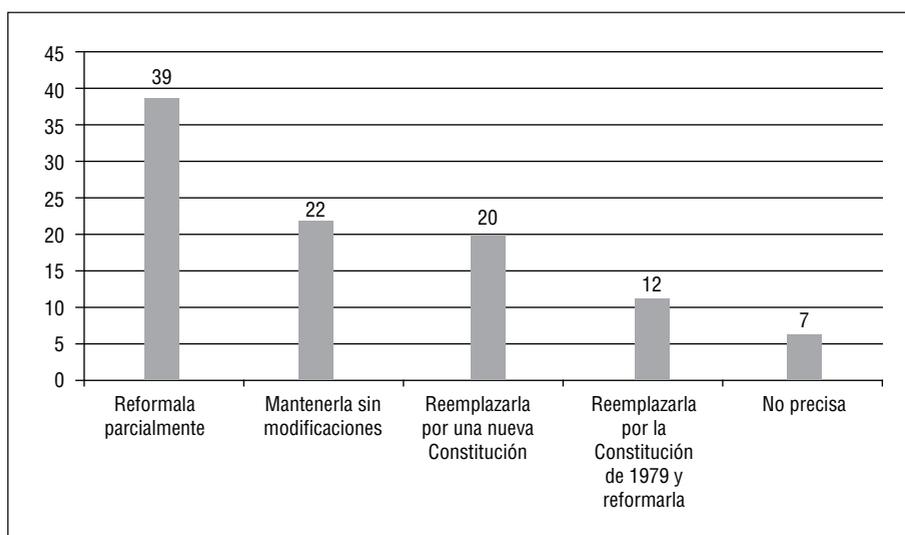
En ese sentido, señala Barrios (*op. cit.*), resulta imprescindible avanzar hacia la constitución de un sistema consistente de llaves de asignación competencial, de forma paralela a la discusión del pacto fiscal y del ordenamiento espacial. Sin duda, “los procesos de asignación fiscal deben ser correlativos con alteraciones de la carga competencial asignada a los entes territoriales”. Asimismo, “los sistemas de transferencias deberían ser crecientemente liberados de cláusulas que permitan la intromisión de los ministerios sectoriales y la centralización subrepticia que se logra desde la cartera nacional de Hacienda con pretexto de la estandarización de los procesos presupuestales” (Barrios, *op. cit.*).

Sin duda, ello refiere a un proceso de diálogo político que, en torno al Ejecutivo nacional, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y el Congreso Nacional, con criterios de paridad territorial y con criterios técnicos solventes, involucre a todos los actores afectados. Ello supone generar respuestas efectivas a la tensión principal que atraviesa todo el proceso de descentralización peruano: la debilidad de las institucionales regionales y locales frente a la enorme capacidad de movilización de una constelación de actores sociales, por un lado, y frente a la centralidad y preponderancia de las instancias nacionales en la toma de decisiones críticas de política pública, por el otro. En definitiva, promover un Estado “fuerte” y “ancho” que genere dinámicas de inclusión que le den sostenibilidad al proceso de desarrollo en Perú supone abrir la discusión sobre la filosofía misma del proceso de descentralización, sobre su diseño político-institucional y sobre su sustentabilidad fiscal.

¿Hacia un nuevo ciclo de desarrollo?

Después de dos décadas de crecimiento económico sostenido bajo el marco del Estado subsidiario consagrado por la Constitución de 1993, y al amparo de un régimen democrático que ha garantizado la estabilidad política y consolidado la rutina democrática en la última década, solo dos de cada diez peruanos opina que se deben seguir las mismas políticas económicas que en el pasado, y la misma proporción opina que se debe mantener intacta la Constitución Política del Estado. El resto, es decir entre siete y ocho de cada diez peruanos, opina de forma sostenida que es necesario introducir dosis de cambios, más o menos profundos, en las políticas económicas y en la institucionalidad política que cobijaron este ciclo de desarrollo.

GRÁFICO 23. ¿Qué cree que debe hacerse con la Constitución actual?



Fuente: Ipsos APOYO, 2011a.

Estos datos de opinión pública podrían pasar desapercibidos si no se dieran en un contexto histórico particular marcado por un profundo malestar con el tipo de crecimiento económico, con el desempeño de las instituciones democráticas, por la emergencia de un nuevo patrón de conflictividad social más intenso y más radicalizado que en el pasado y por las tensiones de un proceso de descentralización que grafica el tipo de Estado que los ciudadanos están cuestionando: un Estado lejano, ausente y “angosto”, que funciona solo para algunos y se niega a reconocer a la mayoría.

En la coyuntura histórica que hoy vive Perú, la demanda de cambio que emerge de la ciudadanía supone, nada más y nada menos, inaugurar un nuevo ciclo de desarrollo, caracterizado por una dinámica nueva de reconocimiento mutuo entre el Estado y los ciudadanos que el concepto de inclusión ha introducido en el debate político actual.

Al mismo tiempo, esta demanda ciudadana de cambio está atravesada por una tensión de continuidad que se resume en la opinión, ampliamente mayoritaria entre los peruanos, de que es necesario preservar los avances de la última década. Y por tanto, que se opone a cambios que puedan llevar a un retroceso en los logros económicos o a un desorden acrecentado que ponga en riesgo la gobernabilidad democrática (Ipsos APOYO, 2011b). Existe, por esto, un sentido compartido sobre lo que se debe preservar.

El primer consenso es el compromiso de todos los actores con la institucionalidad democrática, el Estado de derecho y el respeto por las libertades civiles y políticas. El segundo se relaciona con la preservación de los equilibrios macroeconómicos básicos y, con ellos, la preservación del poder adquisitivo de los ciudadanos. El tercer consenso es que el salto hacia un modelo de desarrollo más inclusivo se debe dar garantizando las condiciones para la inversión y la competitividad, pero que ello no implica dejar de exigir el cumplimiento de la normativa nacional, sobre todo cuando se trata de derechos laborales, impuestos y regulaciones ambientales (González, 2011; Ipsos APOYO, 2011b). El cuarto consenso tiene que ver con la necesidad de impulsar una política marcada por los acuerdos antes que por los enfrentamientos. El mensaje central podría reducirse a tender puentes entre todos los sectores y actores del desarrollo, con el fin de generar un escenario de confianza y condiciones para introducir cambios importantes. Un ejemplo claro es la demanda ciudadana para que la gestión de los conflictos sociales garantice el respeto por las libertades y derechos políticos y civiles, y priorice el diálogo como una forma de encontrar soluciones a problemas de fondo. Finalmente, existe un consenso amplio en torno a que es necesario emprender acciones en dirección a una reforma del Estado, aunque con orientaciones, temporalidades y prioridades divergentes.

En ese sentido, el eje de las demandas ciudadanas de cambio se puede resumir en preservar *lo que funciona* resolviendo las tensiones derivadas de lo que *no funciona o funciona de forma deficiente*. Ello coloca el desafío histórico actual en la *superación*, en “un movimiento dedicado a retener y elevar a un nivel superior la mejor parte del proceso que lo antecedió” (Nogueira, 2012). Allí radica la ventana de oportunidad histórica que tiene Perú de dar un salto cualitativo en términos de la articulación entre democracia y desarrollo. Allí radica también el enorme desafío que supone gestionar un cambio de ciclo *antes* de que las tensiones acumuladas, endógenas al proceso de desarrollo, se combinen con el deterioro sostenido de las condiciones del contexto externo y decreten un proceso de transición en condiciones desfavorables que pongan en cuestión los fundamentos de la democracia o los fundamentos de la economía de mercado, o ambos.

¿Cómo consolidar el crecimiento económico y ampliar su capacidad de distribución y reducción de la pobreza? ¿Cómo avanzar en la ampliación de la ciudadanía y construir un sistema de representación que fortalezca el Estado? ¿Cómo generar capacidades para abordar constructiva y democráticamente la conflictividad social? En definitiva, ¿cómo gestionar este cambio de ciclo para aprovechar esta ventana de oportunidad histórica?

Los cambios de ciclo que han modificado las relaciones Estado-sociedad-mercado en Perú han estado precedidos por procesos de tensión que no siempre se han resuelto bajo formas políticas democráticas. En los últimos ciento diez años de vida republicana el péndulo político peruano ha oscilado entre regímenes autoritarios y democráticos, y estos últimos apenas han logrado superar la década (Althaus, 2011). Además de la corta vida de la democracia peruana, la historia parece señalar que quizás los más importantes procesos de inclusión y/o de modernización del país se han impulsado bajo regímenes autoritarios.

La “cuestión democrática”, como dice Julio Cotler (2009), aparece en Perú luego del resquebrajamiento y la crisis del Estado oligárquico-colonial que hegemonizó el orden del país durante los primeros años de vida republicana; un orden oligárquico asentado en el poder de una élite económica (agrícola) y política (el Partido Civil) que excluía al resto del país desconociéndolo en sus derechos más básicos, como la identidad²⁷. El orden existente sucumbió ante la emergencia de nuevos sectores populares “modernos” y “plebeyos” que demandaron mayor participación y representación política, canalizada en parte por una nueva clase media intelectual que emergía de las universidades y los sindicatos, así como del interior del país, bajo la bandera del nacionalismo y la construcción de un discurso indigenista.

Sin embargo, el naciente y débil sistema político no logró capitalizar, para organizar un nuevo orden democrático, el “desborde popular”²⁸ que venía del campo y de la ciudad; por el contrario, las prácticas oligárquicas y elitistas continuaron hasta la llegada de un nuevo ciclo militar. Paradójicamente, con la llegada del régimen militar de Juan Velasco Alvarado y Remigio Morales (1968-1980) se terminó por resquebrajar las bases del régimen oligárquico a través de un nuevo discurso de identidad nacionalista impuesto “desde arriba”. Sin embargo, la inclusión tutelada no resolvió el malestar social y llevó nuevamente al orden instaurado a recurrir a prácticas autoritarias en lo político y populistas en lo económico, lo cual generó crisis económica, inviabilidad de reformas y, consecuentemente, la profundización del malestar social. La movilización social y la debilidad del régimen militar generaron una nueva demanda de inclusión democrática que llevó a la cuarta transición democrática que toma forma a partir de 1945, y se reafirma con la Asamblea Constituyente de 1978.

27 Solo como dato que refleja el carácter excluyente de este régimen, durante la vigencia de la República aristocrática (1895-1919) únicamente el 2% de los ciudadanos elegía a los presidentes y a los parlamentarios (López, 2010).

28 Producto de las migraciones del campo a la ciudad y del incremento del empleo fabril (Cotler, *op. cit.*).

El nuevo ciclo democrático de los años ochenta se inició con un nuevo contrato social, expresado en la Carta Constitucional de 1979, que instauró un nuevo orden económico-social con participación del Estado y una ciudadanía ampliada con el derecho a voto de los analfabetos y los jóvenes a partir de los 18 años de edad. Renació el sistema de partidos con una importante presencia de partidos de izquierda, derecha y centro, y con la construcción de un discurso populista de carácter urbano bajo la bandera de la democracia participativa.

Pero ese ciclo democrático no logró consolidarse debido –entre otros factores– a la profunda crisis económica y al inicio de una década de violencia política con el surgimiento de Sendero Luminoso, que terminó por obstaculizar la construcción del nuevo orden. Tanto el gobierno de Fernando Belaúnde (1980-1985) como el de Alan García (1985-1990) buscaron vías de solución, pero sin cambios sustantivos que modificaran la relación entre Estado y sociedad. Los rezagos de un Estado populista sucumbieron ante las condiciones extremas de violencia interna y las condiciones económicas extremadamente adversas, marcadas por la crisis de la deuda y la hiperinflación.

La demanda de inclusión y participación que la democracia no pudo responder fue recogida por un nuevo tipo de representación, subordinado al discurso de orden y seguridad. La elección de Alberto Fujimori (en 1990) mostraba claramente que a los problemas de los años ochenta se sumaba el agotamiento de los partidos políticos y un Estado débil ante la insurgencia de fuerzas políticas extremistas. El “neopopulismo” que construyó el régimen de Fujimori optó por el camino del Consenso de Washington²⁹. Dos años después, el 5 de abril de 1992, se produjo el autogolpe de Estado y el nacimiento de lo que muchos calificaron como un régimen autoritario. Las demandas de participación se respondieron bajo un nuevo esquema de neoclientelismo tecnocrático (Althaus, 2011:14), de relaciones directas del Presidente con el pueblo. Pero nuevamente las prácticas autoritarias quebraron el orden emergente, aunque esta vez desde dentro del sistema y no desde la calle³⁰. De esta forma, en medio de una crisis institucional profunda, se inauguró el año 2001 una nueva etapa democrática, organizada en función de la profundización del modelo económico que el fujimorismo construyó en los años noventa.

En definitiva, resulta fundamental para el análisis prospectivo mirar la historia reciente de Perú y analizar cómo la sociedad y el Estado han enfrentado los cambios de ciclo. Al respecto, emerge una inquietud: la oscilación del péndulo entre “autoritarismo y democracia”, entre “Estado y mercado”, ha tendido en las últimas décadas a darse en medio de situaciones de excepcionalidad y crisis. En ese sentido, el orden estatal actual encuentra desafiante resolver de manera sostenible y democrática las brechas de desigualdad social, económica, cultural, territorial y

29 Un mes después de asumir la presidencia, el nuevo Gobierno aplicó lo que para algunos fue el shock económico más radical de la región.

30 Nos referimos a la difusión de un video (el video Kouri-Montesinos) que muestra a Vladimiro Montesinos en actos de soborno con un congresista de Perú Posible para pasarlo a las filas oficialistas.

política, así como la frágil representación e intermediación política e institucional. El desafío de la inclusión y la ventana de oportunidad actual hacen referencia, ni más ni menos, a la necesidad de una nueva relación del Estado con la ciudadanía, que tenga capacidad de gestionar las demandas de inclusión, “que haga compatible la democracia con sus promesas y le dé estabilidad en el tiempo” (Adrianzén, 2009) y la proyecte hacia el futuro.



7

Escenarios de gobernabilidad y desarrollo de Perú

El desafío histórico del periodo 2012-2016, en el que convergen tanto los líderes como los ciudadanos peruanos, es el de *generar dinámicas de inclusión que le den sostenibilidad al proceso de desarrollo peruano.*

Se trata de la emergencia de un sentido compartido, que cristalizó en torno al cambio de gobierno en julio de 2011. Para los ciudadanos se asocia claramente con una nueva forma de relacionamiento con un Estado que gobierne para los más pobres y que atienda con prioridad las necesidades de las regiones: “que empiece [la inclusión] con la gente más humilde, con la gente de provincias más alejadas, porque ya hay crecimiento económico pero no llega a nosotros”; “En esta nueva etapa, el Estado debe atender con prioridad los problemas de los más pobres, en particular de las regiones del interior del país y de las poblaciones rurales” (Ipsos APOYO, 2011b.).

Para los líderes entrevistados, supone “haber leído” el mensaje de los resultados electorales que pusieron en evidencia la necesidad de prestar más atención a la cuestión social y mejorar la calidad de los servicios brindados por el Estado: “no habrá estabilidad política si no se superan las desigualdades. La clave está en la presencia del Estado y en la calidad de sus intervenciones” (González, 2011).

A lo largo del informe, se abordó el *desafío de la inclusión* desde distintos ángulos, poniendo el reflector sobre las tensiones acumuladas del proceso de desarrollo peruano de la última década. Éstas colocan con fuerza la necesidad de abrir un debate urgente sobre las distintas reformas que conducirían al país a inaugurar un nuevo ciclo de desarrollo caracterizado por dinámicas nuevas de reconocimiento mutuo entre Estado y sociedad. Ello en la medida en que el desafío de la inclusión no solo supone mejorar las condiciones de acceso a canales de integración, sino también promover mayores posibilidades de autodeterminación de los actores en juego, brindando las mismas oportunidades de acceso a la sociedad (CEPAL, 2007). Por lo mismo, las dinámicas de inclusión se encuentran estrechamente vinculadas con la construcción de gobernabilidad democrática, entendida como la capacidad de los gobiernos democráticos para implementar políticas públicas que mejoren los derechos y el bienestar ciudadano (Mainwaring y Scully, 2010).

De igual forma, se ha resaltado una serie de factores que permiten hablar de la existencia de una ventana de oportunidad histórica para dar un salto cualitativo en términos de desarrollo humano y democracia de ciudadanía, y que Perú no puede

desaprovechar. Se presenta un contexto favorable a corto plazo en la medida que las demandas ciudadanas de cambio reconocen los importantes avances logrados en materia económica, política y social en la última década; avances que se insertan en un contexto internacional incierto pero con perspectivas favorables y moderadamente optimistas para la región; emergen en un contexto nacional caracterizado por un optimismo moderado del conjunto de la sociedad sobre las posibilidades de crecimiento y desarrollo de Perú en el mediano plazo; privilegian el diálogo y la búsqueda de soluciones concertadas como metodología política del cambio: “el desafío de la inclusión supone mucha capacidad de escuchar”; y en su corriente mayoritaria –al menos por el momento– no cuestionan ni los fundamentos de la economía de mercado ni, sobre todo, la esencia y vigencia del régimen democrático.

Al mismo tiempo, la visión de los liderazgos sobre las perspectivas a futuro de la democracia y el desarrollo de Perú es bastante optimista. Cuando se preguntó directamente sobre las perspectivas económicas y sociales para los próximos cinco años, las respuestas oscilaron entre moderada y claramente optimistas. Los consultados (y probablemente las élites en general) pensaban que la economía crecería “un poco más despacio que hasta ahora, pero seguiremos creciendo a un ritmo razonable”. La inversión extranjera directa se mantendría en sus niveles actuales (o aumentaría). La pobreza y la desigualdad *disminuirían*. En general, “los problemas que hoy enfrenta el país tenderán a *mejorar*”. En ese marco, resulta razonable (y consistente) que la mayoría de los consultados pensara que la evolución de la democracia peruana durante los próximos cinco años no sería negativa: se fortalecería o, a lo sumo, se seguiría como hasta ahora. No se esperaba que se perdieran los avances de la última década (González, *op. cit.*).

Dicho esto, aprovechar la circunstancia histórica como la que hoy se le presenta al Perú requiere del conjunto del sistema político de toma de decisiones y de unas capacidades políticas e institucionales acrecentadas. Como se desarrolló en el capítulo anterior, se trata de cambiar *lo que no funciona* preservando *lo que funciona*, antes de que las tensiones acumuladas del desarrollo (dejadas a su propia dinámica) puedan combinarse con shocks negativos externos o internos de distinto tipo (como una profundización de la crisis económica internacional o un incremento desmedido de la inseguridad y la violencia), generando un contexto de gobernabilidad más complejo que llegue a plantearle al país arbitrajes mayores entre visiones contrapuestas de sociedad en medio de situaciones de crisis.

Como plantean los postulados de la prospectiva política, los distintos rumbos posibles para Perú se derivan de las respuestas y acciones que generen los actores políticos, económicos y sociales a los desafíos planteados por las tensiones del proceso de desarrollo en el marco de distintas evoluciones posibles del contexto externo, muy especialmente la evolución de la crisis financiera y económica internacional. Estas respuestas están marcadas por las distintas visiones y orientaciones en disputa dentro del sistema político de toma de decisiones, que en su definición amplia incorpora a los distintos actores con peso específico en el debate de políticas, sean éstos

los medios de comunicación, los sectores empresariales, los actores sociales o los poderes fácticos ilegales. Hoy por hoy, detrás del imaginario compartido del “*desafío de la inclusión*”, es el sentido mismo del concepto de *inclusión* el que está en pugna, por lo que los adjetivos que lo acompañan (social, política, cultural, económica) no son políticamente neutros, sino que vehiculan una mirada sobre los procesos que se pretende impulsar y las políticas que se pretende privilegiar.

Por ello, los escenarios que se presentan a continuación giran en torno al imaginario de la “*inclusión*” como aspiración, pero también como visión del orden social que se pretende construir. Los distintos escenarios reflejan distintas vías posibles para Perú, según de qué tipo de inclusión –social, económica, política, cultural– estemos hablando y en qué tipo de combinación Estado-mercado-sociedad estemos pensando. En definitiva, de las formas y los mecanismos de inclusión que los actores del desarrollo pretendan privilegiar. Pero también, y ello tiene un peso crítico en la estructuración de los escenarios, en el marco de lo posible. Es decir, incorporando plenamente las variables que definen las macro tendencias geoeconómicas y geopolíticas externas, las macro tendencias estructurales internas, y teniendo en cuenta la temporalidad a que hacen referencia los escenarios.

El diagnóstico realizado sobre las tendencias estructurales, tanto internas como externas, y las orientaciones de los actores estratégicos –líderes y ciudadanos– permite concluir que los escenarios de mediano plazo para Perú dependen de la forma en que se articulen y del contexto en el cual operen dos variables críticas de política pública: (1) la agenda del crecimiento y (2) la reforma del Estado, y sobre cuya definición se profundiza en lo que sigue. La conjunción positiva de ambas en un contexto externo favorable representaría la oportunidad de inaugurar un nuevo ciclo de desarrollo para Perú. Por el contrario, su conjunción negativa en un contexto externo desfavorable generaría procesos regresivos en materia de desarrollo humano y democracia de ciudadanía. Las situaciones intermedias refieren a desafíos distintos, sobre los cuales se profundiza en la descripción de los escenarios.

7.1 Los desafíos estratégicos del mediano plazo

Variable socioeconómica: la agenda de crecimiento

Más allá de la existencia de un sentido compartido sobre la importancia de la “*inclusión*” (cf. capítulo 1) y las distintas caras que este desafío adquiere desde un enfoque socioeconómico (cf. capítulo 2), dentro del sistema de toma de decisiones políticas, y entre éste y los ciudadanos, se detectan visiones diferenciadas e incluso contrapuestas sobre lo que este desafío implicaría a futuro en materia de la agenda económica.

Por un lado, entre los entrevistados que no se identificaron con el “*humalismo*” predominó la idea de que el “*cambio de modelo*” no estaba entre las demandas reales de la población: “Lo que la gente pide es simplemente una mayor y mejor presencia del

Estado, pero no en el terreno estrictamente económico”. Para unos, se trataría de dar respuesta a dos demandas urgentes de la población, “la corrupción y la seguridad”. Para otros, esta presencia se expresaría fundamentalmente en garantizar el acceso universal a servicios básicos: “Los peruanos piden cosas tan sencillas como tener acceso a un crédito, tener acceso a una educación [...] tener acceso al agua, a la luz. En el Perú, tener acceso al agua es un lujo”. Visiones más políticas posicionan la idea de “correcciones al modelo económico” para “que le llegue más a la gente, que la gente lo perciba como tal” a partir de una mejor articulación de los distintos instrumentos operativos de política, abriendo espacio para discutir temas de reforma fiscal, con énfasis en la ampliación de la base tributaria, en el combate a la evasión y en el impuesto a las sobre ganancias mineras. En cualquier caso, para la visión predominante en este grupo, “no es un tema de cambio de modelo. Lo que sí... hay que ser mucho más eficiente en la gestión social de parte del gobierno” (González, *op. cit.*).

Por otro lado, entre los entrevistados que se identificaron como cercanos a las propuestas del candidato Humala fue más frecuente sostener que la gente sí estaba pidiendo un cambio de modelo económico: “existen problemas en el patrón de crecimiento, ya que la economía peruana ha tenido un crecimiento del orden del 90% entre el 2002 y el 2010, [pero] para el mismo período, la reducción de la tasa de pobreza fue de más o menos 15 o 18 puntos porcentuales”. Aunque –un tanto paradójicamente– las medidas que varios de ellos plantearon no eran ejemplos de ello (González, *op. cit.*). Sin duda, el momento en que se realizaron las entrevistas –en pleno proceso electoral y de establecimiento del nuevo Gobierno– pudo haber influido para que no fueran realizadas una serie de propuestas que sí estaban en la plataforma del candidato Humala durante la primera vuelta. En todo caso, el énfasis de una mayor y mejor intervención del Estado en la esfera económica se planteó con claridad, oscilando entre visiones que apuntaban hacia “cambios en el modelo”, con énfasis en toda una serie de reformas laborales y nuevas políticas tributarias, hasta visiones que sostenían una aproximación más consistente con posturas de “cambio de modelo”, a tono con una visión de economía nacional de mercado, oscilando entre los imaginarios del “Estado promotor” hasta los del “Estado interventor”. Uno de los puntos más mencionados fue el de la renegociación de los contratos de las industrias extractivas.

Entre los ciudadanos se detectan demandas por cambios, más o menos importantes, en la orientación de las políticas económicas. Éstas están asociadas a mejorar el ejercicio de derechos laborales (regulación del salario, normativas destinadas a evitar la explotación de los trabajadores y fiscalización de las empresas para que las cumplan), disminuir el costo de la vida (reducción del precio del gas y de los productos de primera necesidad), y a cambios en la estructura fiscal asociados con una mayor fiscalización de las empresas para que paguen más impuestos. En ese sentido, se identifica una brecha importante entre ciudadanos y liderazgos en términos de las políticas implementadas.

Esta brecha, aunque no es nueva, puede tener consecuencias importantes de corto plazo en términos de gobernabilidad democrática: la desafección ciudadana con las instituciones democráticas y el malestar social activado en las calles sin canales

institucionales para ser procesado. Al mismo tiempo, encierra consecuencias potencialmente importantes en los propios términos en los que los liderazgos evalúan la efectividad de esas políticas (su capacidad para promover un crecimiento económico dinámico y sostenido), en la medida en que el cuestionamiento ciudadano llegue a un punto tal que genere mecanismos permanentes de bloqueo político-institucional o genere respuestas políticas, consistentes y mayoritarias, respecto a cambios profundos que marquen una senda de ruptura en el ciclo de desarrollo.

De alguna forma, como se señaló al analizar las tensiones del régimen político, los procesos electorales tienden a cerrar esta brecha, por lo menos en términos de percepciones, en la medida en que la población encuentra un espacio para “hacer sentir” su demanda de cambio y luego otorga un nuevo compás de espera a sus élites dirigentes. Este mecanismo ha funcionado de forma tal –junto con el crecimiento de las nuevas capas medias y las bajas tasas de desempleo, entre otros–, que ha terminado asentando en las élites una percepción –solo alterada por los procesos electorales y los eventos conflictivos mayores– de que las tensiones del proceso de desarrollo tienen de alguna forma mecanismos de autorregulación bastante estables: “La potencia del modelo económico al mismo tiempo que genera conflictos, genera una dinámica tal que permite que la democracia se sostenga”.

Sin duda, las perspectivas de evolución de la economía peruana no solo dependen de cómo se zanje este debate sobre la orientación de las políticas económicas; dependen fundamentalmente de las perspectivas de crecimiento de la economía global y del perfil de inserción que se decida potenciar. Una mirada a los impactos del primer episodio de la crisis económica internacional (PNUD-PAPEP, 2012) permiten resaltar la alta sensibilidad de Perú a las fluctuaciones del contexto externo, medida tanto por el impacto de las presiones inflacionarias registradas en los precios de los alimentos y de la energía en 2007-2008, como por el nivel de contracción que experimentó la economía peruana en un año (2008-2009), así como por la capacidad de retomar la senda del crecimiento una vez que las condiciones mejoraron.

Los últimos tres años presentaron un panorama económico alentador para América Latina, con una percepción de riesgos limitados que estimuló la inversión extranjera en las principales economías sudamericanas. Asimismo, los precios internacionales de varios productos básicos, entre ellos minerales e hidrocarburos, subieron de manera notoria, principalmente como consecuencia de la dinámica global impulsada desde el Asia. Para 2012, advierte la CEPAL, como producto de la creciente incertidumbre en los mercados financieros internacionales respecto al desenlace de la crisis de la deuda de varios países de la zona del euro, se prevé un entorno externo caracterizado por un menor crecimiento económico de la economía mundial y una elevada incertidumbre y volatilidad en los mercados financieros. En este marco, se atenuarán los flujos de capital hacia la región y se contendrá el proceso de apreciación cambiaria, ambos signos de un nuevo enfriamiento y una nueva desaceleración, pero sin que por ello la región vuelva a caer en una crisis económica. El crecimiento regional se estima en torno al 3,7% (CEPAL, 2012).

Mirando hacia el futuro, la evolución de la economía global aún ofrece un panorama incierto por la crisis de deuda de algunos países de la eurozona, el modesto crecimiento de la economía estadounidense, y las dudas sobre la capacidad de las economías asiáticas para compensar la ralentización del crecimiento en el mundo desarrollado. En ese contexto, la CEPAL advierte que es importante prepararse para un eventual escenario de profundización de la crisis de la deuda europea, con efectos financieros y reales potencialmente más complejos que en el pasado. Para la CEPAL (*op cit.*), “el espacio para algunos de los instrumentos contra cíclicos es menor que antes de la crisis de 2008-2009 y hoy están debilitados ciertos factores externos que entonces posibilitaron una pronta recuperación de la economía global, especialmente la aplicación coordinada de medidas fiscales y monetarias de los países desarrollados”.

Por el momento, según proyecciones del Banco Mundial reflejadas en el cuadro siguiente, las perspectivas de crecimiento de la economía mundial son incluso mayores a las tasas registradas en los dos últimos años, por lo que las proyecciones de crecimiento para América Latina se sitúan en torno al 4,2% y para Perú en el 5,6%, es decir, el promedio de la última década. Sin duda, la incertidumbre que rodea las perspectivas de la economía global plantea el desafío estratégico de concebir la política de integración como un mecanismo para disminuir la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas. Al respecto, el debate entre los liderazgos peruanos es intenso y de alta calidad.

CUADRO 6. Crecimiento real del PIB³¹

	2009	2010	2011e	2012f	2013f
Mundial	-2,3	4,1	2,7	2,5	3,1
Ingreso alto	-3,7	3	1,6	1,4	2
Países en desarrollo	2	7,3	6	5,4	6
América Latina y el Caribe	-2	6	4,2	3,6	4,2
Perú	0,9	8,8	6,3	5,1	5,6

Notas: e= estimación; f=proyección

Fuente: Banco Mundial 2012.

En este sentido, como sistematiza González (*op. cit.*), gran parte de los entrevistados piensa que en los próximos años no habrá grandes cambios de orientación en el plano comercial del país, debido fundamentalmente a que se considera adecuada la vigencia de los tratados comerciales, a los que solo orientaciones políticas minoritarias plantearían cancelar o modificar. En este sentido, las mayores perspectivas para la integración comercial provendrían del fortalecimiento de las relaciones con los “socios cercanos”, Chile y Brasil, que se constituyen en los principales inversores.

31 Tasas de crecimiento agregado, calculadas usando ponderaciones del PIB en dólares constantes de 2005.

El marco de una mayor integración con la economía chilena estaría dado por el dinamismo que adquiera el Arco del Pacífico, iniciativa que reúne a México, Colombia, Perú y Chile, y potencialmente a Costa Rica y Panamá. Concebida para promover el comercio con Asia, no es descartable que esta iniciativa avance hacia metas más ambiciosas que impulsen un proceso de integración regional y la conviertan en un bloque económico regional emergente y potencialmente dinámico. Esta posibilidad se asienta en el hecho de que los países del Arco constituyen un mercado de 215 millones de consumidores y concentran aproximadamente un tercio del PIB latinoamericano. En este sentido, para una parte importante de liderazgos entrevistados, la iniciativa de avanzar hacia un proceso de integración podría generar cambios importantes en términos de peso político y comercial respecto a los otros procesos de integración regional.

En el mismo sentido, la suscripción de acuerdos comerciales con China, Singapur y la República de Corea, y posiblemente con Japón y la India, con quienes se mantiene negociaciones, ponen de manifiesto la importancia creciente de los “socios lejanos”, como demandantes importantes de los que dependería una parte sustancial de las exportaciones del país y, por tanto, también para la dinámica de crecimiento.

También cabe rescatar que desde las élites se percibe que cualquier análisis en el plano comercial tiene a Brasil como un componente muy importante. A decir de los liderazgos, Brasil es el gran socio a conquistar, lo que constituye, en su opinión, una tarea difícil por las restricciones comerciales existentes y en parte porque podría generar tensiones con Chile. Según los liderazgos, fortalecer los vínculos comerciales con Brasil podría impulsar la economía del país en la medida en que aquel se constituye en el mayor mercado de la región; pero, por otro lado, podría generar tensiones con las inversiones chilenas porque podría reducir su influencia en el país o debilitar la alianza del Pacífico. Al respecto, para un grupo de entrevistados más cercanos al Gobierno, el marco de referencia para ese acercamiento lo constituiría UNASUR.

Por último, para los liderazgos peruanos, las perspectivas de integración con los países del ALBA no presentarían ninguna relevancia desde el plano comercial pero podrían tener consecuencias potencialmente importantes en las orientaciones políticas internas, lo que, en su opinión, sería un factor grave de polarización interna y de eventual tensión con socios comerciales como Estados Unidos y Chile. Sin embargo, los mismos liderazgos consideraron que son pocas las probabilidades de que ello ocurra, argumentando el contrapeso que podría ejercer Brasil y la influencia decreciente de Venezuela.

Definir la pregunta prospectiva principal en el área socioeconómica requiere tomar en cuenta tanto las perspectivas económicas como el debate sobre políticas económicas y de integración. Al mismo tiempo, supone tener claridad sobre el foco y la temporalidad de los escenarios, es decir, el “desafío de la inclusión” en el mediano plazo. En este sentido, pensando en la perspectiva socioeconómica de la inclusión para el periodo 2012-2016, la pregunta prospectiva central gira en torno a la centralidad de la tasa de crecimiento como objetivo principal de la agenda económica frente

a la posible emergencia de nuevas prioridades de orden redistributivo que pudieran complementarlo o, incluso, entrar en tensión con él (esto último, sobre todo en un contexto externo deteriorado). Es así que cabe preguntarse: *¿La agenda económica prioriza el crecimiento económico como mecanismo principal de inclusión?*

Las respuestas posibles a esta pregunta prospectiva sirven para estructurar escenarios diferenciados de gobernabilidad y desarrollo de Perú. Para ello, es importante no perder de vista que aquellas están condicionadas por lo menos por la respuesta a otras dos preguntas centrales: ¿Las perspectivas de evolución de la economía internacional serán globalmente favorables o desfavorables al desempeño de la economía peruana? ¿Se introducirán o no cambios, ajustes o correcciones a las políticas económicas implementadas en los últimos años que permitan incrementar la capacidad de inclusión del crecimiento? Por último, resulta importante explicitar los arbitrajes posibles de los distintos estados de esta variable crítica: ¿Qué saldo dejarán los próximos cinco años en materia de crecimiento económico?, ¿empleo?, ¿pobreza?, ¿desigualdad? ¿Y en términos de satisfacción ciudadana con el funcionamiento de la economía?

En este marco, los estados posibles de la primera variable crítica se agrupan en torno a dos familias de posibilidades. La primera hace referencia a situaciones en las que la agenda económica *sí visualiza* el crecimiento como el principal mecanismo de inclusión, y en ese sentido, prioriza el desafío de consolidar una senda de crecimiento sostenible a lo largo del periodo 2012-2016. Las diferencias dentro de esta familia de posibilidades emergen según si la estrategia de crecimiento prioriza la *cantidad* o la *calidad* del crecimiento económico.

Estado 1: La calidad del crecimiento es la nueva preocupación central de las políticas económicas, bajo la perspectiva de crecer cerrando las brechas productivas sectoriales y territoriales. Un contexto externo favorable genera márgenes de maniobra para mejorar las condiciones laborales y fortalecer los mecanismos de inclusión productiva. Este giro opera sobre la base de reformas concertadas entre el capital y el trabajo promovidas desde el Estado. Los mecanismos de inclusión combinan la acción del Estado, del mercado y de la sociedad. Las tasas de crecimiento promedio del periodo oscilan en torno al 4-5%. La integración con economías con orientación neodesarrollista, como Brasil, posiblemente en el marco de UNASUR, adquiere mayor peso.

Estado 2: El objetivo central de la política económica es impulsar tasas de crecimiento económico altas, en el mejor de los casos comparables a la de las economías emergentes más dinámicas del mundo, objetivo que se ve impulsado por un contexto externo si no favorable, al menos no abiertamente desfavorable, y por la afluencia de inversiones extranjeras. Los procesos de inclusión económica se dan mediante el mercado, en medio de fuertes tensiones en términos de malestar ciudadano y conflictividad social. Las tasas de crecimiento promedio del periodo oscilan en torno al 6-8%. La integración con economías con una orientación fuerte de mercado, como Chile y México, cobran una relevancia estratégica en este escenario.

La segunda familia de posibilidades hace referencia a situaciones en las que la agenda económica *no visualiza* al crecimiento económico como el principal mecanismo de inclusión. Esto implica que, o bien la agenda económica prioriza el fortalecimiento de distintos mecanismos de redistribución como vía prioritaria de inclusión social y económica, o bien la agenda económica pierde control y autonomía sobre el proceso de crecimiento.

Estado 3: En medio de un proceso recesivo global, de capacidades bajas de “filtraje” del Estado peruano frente al exterior y de bajas capacidades de gestión política para implementar medidas contracíclicas, **el crecimiento económico es, en la práctica, abandonado a su propia inercia**, mientras que los mecanismos de inclusión por la vía del mercado se estancan o se precarizan. Se pierde la visión de mediano plazo, ya sea en función a entrampamientos de los propios actores estratégicos por sus propios límites o a contradicciones internas. El malestar ciudadano con el funcionamiento de la economía tiene el potencial de convertirse en un malestar con el modelo económico. Las tasas de crecimiento promedio del periodo oscilan en torno al 0-1%. Los procesos de integración se ralentizan y potencialmente entran en crisis.

Estado 4: Las prioridades de política económica experimentan un giro drástico hacia una mayor redistribución, en la medida en que se decide privilegiar reformas profundas que modifiquen el marco institucional de la economía peruana y aumente la capacidad de inclusión social y económica desde el Estado a través de la redistribución del ingreso y de activos generadores de ingreso. Este giro se opera ya sea por razones políticas, aprovechando el margen de maniobra que genera un contexto externo favorable, ya por razones económicas, en respuesta a una crisis económica prolongada. Las tasas de crecimiento promedio del periodo oscilan en torno al 2-3%. Las políticas de integración son guiadas por principios políticos más que comerciales, con acercamientos a los países del ALBA y de UNASUR.

Variable político-institucional: la reforma del Estado

El desafío político-institucional de la inclusión para el periodo 2012-2016 plantea la necesidad urgente de revertir el déficit de legitimidad y de confianza que existe en la relación entre gobernantes y gobernados, entre las instituciones democráticas y los ciudadanos peruanos. Desde esa perspectiva, la pregunta prospectiva central gira en torno a las reformas necesarias para que el Estado sea ese instrumento de acción colectiva capaz de “consolidar y expandir los derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia” (O’Donnell, 2007). En ese sentido, cabe preguntarse: ¿Se prioriza un proceso de reforma del Estado que apunta a promover dinámicas nuevas de reconocimiento mutuo entre el Estado y la sociedad?

Las respuestas posibles a esta pregunta prospectiva nos permiten estructurar escenarios diferenciados de gobernabilidad y desarrollo de Perú. Éstas se construyen en función tanto a las tensiones estructurales identificadas a lo largo del presente informe, como a las orientaciones convergentes y divergentes de los

actores en relación a la reforma del Estado identificadas en las entrevistas en profundidad. En relación con las tensiones macro estructurales, la “reforma del Estado” remite a tres desafíos centrales frente a los cuales resulta imprescindible generar respuestas.

El primer desafío tiene que ver con la construcción de un mecanismo de mediación eficiente entre Estado y sociedad, traduciendo las demandas ciudadanas primero en expresiones políticas y luego en políticas públicas. En ese sentido, la mayoría de países de la región ha vivido la implosión de sus sistemas de partidos en medio de una crisis de representación aguda, pero en todos –o en la mayoría– ha resurgido algo nuevo, aunque si bien no necesariamente bajo la forma clásica de partido político, sí con esquemas de representación que cumplen el rol de mediación entre el Estado y la sociedad. O, en un contexto en que los partidos y las instituciones no logran convertirse en espacios de representación y gestión de las demandas ciudadanas: ¿Es posible reconstituir un sistema de partidos o de representación estable, a partir de las fuerzas políticas existentes? ¿O emergerán liderazgos políticos representativos con capacidad de generar horizontes compartidos de sociedad y de crear un vínculo de mediación directo con los ciudadanos?

El segundo desafío tiene que ver con el “ensanchamiento” del Estado, esto es, con el reconocimiento y la incorporación como sujetos de pleno derecho de diversos sectores sociales con sus demandas e identidades (O’Donnell, *op. cit.*). En alguna medida, el nuevo patrón de conflictividad social muestra que hay una nueva ciudadanía pugnando por ser reconocida por el Estado. Es más, el mapa de conflictividad social se constituye probablemente en el único mapa verdaderamente descentralizado del país: nueve de cada diez conflictos se producen en las provincias del interior del país, en tanto que solo uno de cada diez conflictos tiene lugar en Lima. Detrás de este dato se está configurando una realidad distinta en el país, con nuevos actores regionales, locales, comunitarios pugnando por participar en nuevos espacios, con nuevas orientaciones para nuevas políticas. Como señala uno de los líderes entrevistados: “este es un proceso en marcha y es irreversible”. Sin duda, la coyuntura histórica actual requiere abordar un debate ineludible y urgente sobre la descentralización.

El tercer desafío refiere al necesario “fortalecimiento” del Estado, en el sentido tanto de “decidir e implementar las decisiones que sus dirigentes consideran necesarias y convenientes” (O’Donnell, *op. cit.*), como en el de cumplir con su deber de garantizar el ejercicio de derechos ciudadanos de todos los habitantes del territorio. Al respecto, es importante considerar, como señala O’Donnell (*op. cit.*), que “no se trata solo de lo que el Estado provee y deja de proveer; también se trata de maneras de hacerlo que no deberían ser ofensivas de la dignidad que el agente/ciudadano de la democracia merece”. En definitiva, este desafío supone fortalecer las capacidades políticas, organizativas y de gestión que requiere el Estado para avanzar en las reformas sustantivas que demanda la agenda de inclusión y para diseñar e implementar políticas públicas.

Como sistematiza González (*op. cit.*), entre los liderazgos entrevistados para este informe se hace referencia a tres tipos de reformas cuando se habla de la “reforma del Estado”. La reforma específica más frecuentemente mencionada en las entrevistas fue la reforma tributaria. En general, las propuestas estuvieron en la línea de un aumento de la presión fiscal a través de la ampliación de la base de la recaudación y el combate a la evasión, por un lado, y la búsqueda de una estructura tributaria progresiva mediante el aumento de los impuestos directos, la disminución de los impuestos indirectos y una redistribución que ataña las rentas de las industrias extractivas, por el otro.

Un segundo núcleo de propuestas apunta a la reforma del funcionamiento del aparato estatal. En este caso, las prioridades son mejorar la eficiencia y bajar los niveles de corrupción para aumentar la capacidad de respuesta ante las demandas de la sociedad. Un dirigente político lo formuló así: “Mi prioridad sería una reforma de la administración pública para que se entre por examen, que sea competitivo, mucho más descentralizado que hoy”. Un empresario detalló más sobre el punto: “Yo creo que la reforma que más requiere hoy en día el Perú es una reforma del Estado. El programa social más analizado fue el programa del banco de leche: 70 centavos van a la burocracia y 30 centavos al banco de leche. O sea, si la burocracia gastara 10 centavos, se daría tres veces más vasos de leche. Hay un problema de administración pública tremendamente serio”. El combate a la corrupción aparece con fuerza en boca de un líder del nuevo oficialismo: “Creo que el Perú necesita enfrentar la corrupción con mucha más firmeza. Nuestro planteamiento es declarar a la corrupción como delito imprescriptible y la muerte civil de los sentenciados”.

Las propuestas de reforma del aparato estatal en una lógica de modernización también generaron cierto escepticismo. Un entrevistado próximo al nuevo Gobierno expresó con contundencia este punto de vista: “Yo no creo que sea fundamental, no creo que por ahí vaya la cosa. La eficiencia, la modernización de la administración pública es algo de lo que se viene hablando en los últimos 20 años, pero no vemos resultados”. El líder de una ONG expresa un sentimiento similar: “En los últimos 20 años el Perú ha hecho una serie de reformas del Estado... y sin embargo los ministerios sociales y todo el sector social han quedado rezagados de esas reformas”. La importancia de impulsar reformas de carácter social la enfatizaron incluso quienes se sentían lejanos del Gobierno electo. Una respuesta particularmente elocuente de uno de estos entrevistados fue la siguiente: “Lo que hace agua es el Estado como servidor público masivo: la salud y la educación”.

Por último, una proporción significativa de los entrevistados planteó distintas iniciativas de reforma política. Entre ellas, una de las que pareció generar más apoyo fue el retorno a la bicameralidad. Un segundo capítulo en materia de reformas políticas tiene que ver con el sistema electoral. Varios entrevistados, con posiciones políticas divergentes, afirman la necesidad de dar mayor capacidad de control y fiscalización a los electores. Aunque se escucharon varias voces favorables a la reforma política, también se percibieron obstáculos. En primer lugar, hubo disensos en torno a temas

importantes como el voto preferencial: mientras algunos lo defendieron, otros lo atacaron duramente. En segundo lugar, existió bastante escepticismo acerca de la posibilidad de procesar reformas de este tipo. Parte de ese escepticismo tiene que ver con la inestabilidad institucional: “En los países andinos, incluyendo el Perú, ha habido tantas reformas políticas que las instituciones, las reglas de juego, jamás duran más de cinco, diez años, [...] no se tornan serias, no echan raíces”. En otros casos, el escepticismo respecto de las reformas políticas tiene que ver con su viabilidad.

Este escepticismo no fue general, pues algunos entrevistados percibieron condiciones favorables para el procesamiento de algunas reformas. Quienes vieron las cosas de este modo recordaron que el nuevo Gobierno había llegado a serlo gracias a “los votos de la gente más descontenta”, lo cual “podría generar incentivos un poco más fuertes que los que han existido en los últimos diez años para atender las demandas de la gente que está muy poco satisfecha”. En consecuencia, concluye González (*op. cit.*), considerado el conjunto de respuestas recibidas, parece razonable la conclusión de que es posible que haya reformas institucionales significativas, logradas mediante la construcción de mayorías especiales en el Congreso. Pero es poco probable, al menos en el corto plazo y en las condiciones políticas actuales, que las reformas ocurran a través de una Asamblea Constituyente o, en términos más generales, procedimientos identificables con una “refundación” del orden político.

En este marco, los estados posibles de la segunda variable crítica se agrupan en torno a dos familias de posibilidades. La primera hace referencia a situaciones en que la reforma del Estado sí se visualiza en términos de una modificación profunda de la esencia de las relaciones entre el Estado, la sociedad y la economía, que modifiquen el imaginario del “Estado subsidiario” consagrado por la Constitución de 1993. Los imaginarios del “Estado democrático” o del “Estado promotor” y del “Estado interventor” o “paternal” constituyen visiones políticas que apuntan en esa dirección.

Estado 1: El “Estado democrático”. El Estado asume un rol orientador y promotor en la economía y un rol “garante” en la construcción de una ciudadanía integral. Es el escenario de las reformas sustantivas que apuntan a fortalecer la relación del Estado con todos los agentes, a partir de la generación de dinámicas de inclusión que combinan la acción del Estado, del mercado y de la sociedad. La agenda de reforma estatal fuerza a que el sistema político fortalezca y descentralice los mecanismos de participación, ampliando los espacios de toma de decisión colectiva. Se apuesta deliberadamente por la descentralización y la distribución territorial del poder. Es un Estado en vías de “fortalecerse” y en vías de “abrirse” o “ensancharse”.

Estado 4: El “Estado paternal”. Se promueve una reforma integral del Estado que avanza en la construcción de un Estado orgánico (López, 2010); el corporativismo y la participación ampliada son el medio de sustento en el poder, centralizando la

autoridad del Estado y ampliando su rol como agente económico y articulador y ordenador de la diversidad de relaciones que habitan el territorio nacional, proceso en el que se amplía la capacidad de inclusión social y económica, pero desde el Estado. El imaginario de un Estado con capacidad de regular el conjunto de las relaciones sociales contrasta con la realidad de un Estado “débil”, pero en vías de “abrirse” o “ensancharse”.

La segunda familia de posibilidades hace referencia a situaciones en las que la reforma del Estado no se visualiza en términos de una modificación del imaginario del “Estado subsidiario”. Esto implica que, o bien la reforma del Estado se concibe como una reforma de modernización del aparato estatal que busca incrementar los niveles de eficiencia y disminuir los niveles de corrupción en los servicios prestados por el Estado, o bien las distintas iniciativas de reforma del Estado son dejadas de lado, ya sea por ausencia de actores con recursos de poder que las impulsen, ya por bloqueos político-institucionales recurrentes derivados de una lucha de poder exacerbada por conflictos de intereses entre los propios actores estratégicos.

Estado 3: En medio de un proceso recesivo global, de capacidades bajas de “filtraje” del Estado peruano frente al exterior, de bajas capacidades políticas e institucionales para la gestión del conflicto social, el **Estado se convierte en un “espacio en disputa”** entre distintos actores estratégicos que privilegian orientaciones centrípetas y polarizantes en su pugna por capturar las instituciones estatales e imponer visiones de sociedad contrapuestas. El malestar ciudadano con el desempeño de las instituciones democráticas se acrecienta por el deterioro de los servicios públicos, y tiene el potencial de convertirse en un malestar con el régimen democrático. Se trata de un Estado “angosto” y “débil”.

Estado 2: Se apuesta por una modernización del Estado cuyo objetivo principal busca incrementar la eficiencia en la provisión de servicios públicos y disminuir los niveles de corrupción de la administración pública. El imaginario del **“Estado eficiente”** contrasta con la realidad de una maquinaria estatal difícil de reformar, de la práctica ausencia de los mecanismos de mediación política y la persistencia de las movilizaciones sociales. Al mismo tiempo, bajo un liderazgo político claro, se traduce en la generación de nichos de gestión modernos y eficientes que mejoren sustancialmente la capacidad de regulación de la economía y permitan fortalecer en alguna medida los mecanismos de inclusión vía mercado, reduciendo la vulnerabilidad percibida de las nuevas capas medias. Se trata de un Estado “angosto” pero en vías de “fortalecimiento”.

Los escenarios de la inclusión

Al tratarse de una investigación prospectiva, el objetivo es proponer imágenes de futuro, plausibles y posibles que permitan encarar y debatir las *dinámicas de inclusión que le den sostenibilidad al proceso de desarrollo peruano*, aportando con información y análisis que permitan identificar los desafíos estratégicos de mediano plazo sobre los cuales se deberá tomar decisiones.

No se trata por tanto, de realizar predicciones ni probabilizar la ocurrencia de algún escenario; los presentados aquí son escenarios que desafían a pensar el futuro, y el derrotero de las decisiones estratégicas que se deben tomar en el presente para construir el futuro.

Como se observa en el gráfico siguiente, las respuestas posibles a las dos preguntas prospectivas planteadas a los desafíos de la inclusión vistos desde la dimensión socioeconómica y político-institucional, generan cuatro escenarios posibles de gobernabilidad y desarrollo para el Perú en el periodo 2012-2016.

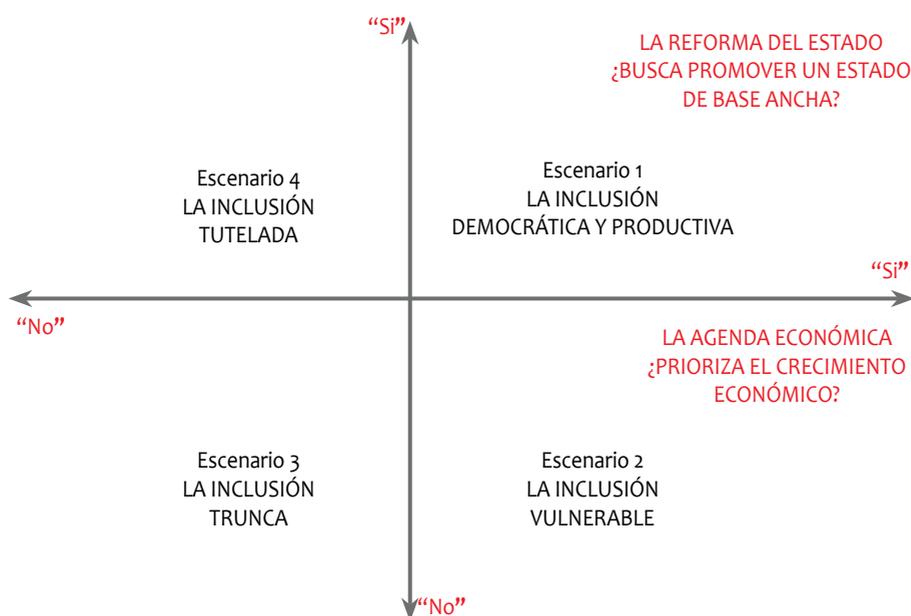
Escenario 1: La inclusión “democrática y productiva”. El Estado “democrático”

El Estado asume un rol orientador y promotor en la economía y, un rol garante en la construcción y el ejercicio de una ciudadanía integral. La “calidad” del crecimiento es la nueva preocupación central de las políticas económicas, bajo la perspectiva de crecer cerrando las brechas productivas sectoriales y territoriales. Se impulsa un nuevo proceso de descentralización real del poder político y económico.

Escenario 2: La inclusión “vulnerable”. El Estado “eficiente”

El Estado busca cualificar la provisión de servicios públicos, fortalecer los mecanismos de regulación de la economía y disminuir los niveles de corrupción. La “cantidad” del crecimiento económico define la fortaleza del mecanismo principal de inclusión vía mercado, mientras que el Estado busca proveer una red mínima de protección social que reduzca la vulnerabilidad de las nuevas capas medias.

PERÚ: Esquema de escenarios posibles, 2012-2016



Fuente: elaboración propia.

Escenario 3: La inclusión “trunca”. El Estado “precario”

El Estado se ve rebasado en sus facultades de regulación e integración social. Una caída brusca y persistente en los niveles de crecimiento económico bloquea el mecanismo principal de inclusión. Los servicios públicos se deterioran y los programas sociales se tornan financieramente insostenibles. Los procesos de movilidad social se revierten.

Escenario 4: La inclusión “tutelada”. El Estado “paternal”.

El Estado amplía su rol como agente económico, articulador y ordenador de la diversidad de relaciones que habitan el territorio nacional, y asume un papel protagónico en el logro del bien común. El reconocimiento de nuevos actores sociales y territoriales, junto con políticas económicas redistributivas, constituyen los mecanismos principales de una inclusión tutelada desde el Estado.

Escenario 1: La inclusión “democrática y socio productiva”. El Estado “democrático”

El Estado asume un rol “orientador” y “promotor” en la esfera económica y un rol “garante” en la construcción de una ciudadanía integral. Las dinámicas de inclusión combinan de forma deliberada la acción del Estado, del mercado y de la sociedad.

En la agenda económica, la “calidad” del crecimiento pasa a ser la preocupación central, avanzando en políticas que buscan deliberadamente cerrar las brechas productivas sectoriales y territoriales. Ello supone preservar los equilibrios macroeconómicos, regular la relación capital-trabajo para mejorar las condiciones laborales e implementar una política industrial que incentiva la innovación en sectores generadores de empleo de baja productividad.

Ello supone poner en marcha una serie de reformas en el ámbito tributario, laboral y sectorial. En este proceso, los actores políticos asumen el reto de construir acuerdos sustantivos con los grupos económicos, sociales y territoriales para impulsar cambios incrementales y concertados en el modelo de crecimiento, de modo que el bienestar llegue a más peruanos y se garantice un crecimiento económico sostenido. El cambio concertado en las reglas del juego genera incertidumbre en el corto plazo, pero no afecta de forma durable los pilares del crecimiento económico, en la medida en que se garantiza un nuevo marco estable para la inversión privada y se fortalece la capacidad de ejecución de la inversión pública. El crecimiento es menos dinámico pero tiene una mayor capacidad de inclusión.

Si bien el crecimiento del país está fuertemente ligado a los ciclos económicos externos, y sobre todo a la fluctuación de los precios de las materias primas, se busca deliberadamente reducir la vulnerabilidad externa diversificando los mercados y los flujos de inversión. En ello, juega un papel importante la reconstrucción de equilibrio de intereses con los principales socios comerciales y el estrechamiento de vínculos comerciales con el Brasil y otros países de la región, como espacio privilegiado para las manufacturas peruanas. Este perfil de inserción internacional refuerza la vocación industrializadora de las políticas económicas. A pesar de ello, la base del crecimiento se sigue asentando en la inversión en sectores primarios, por lo que el conflicto vinculado al campo socio-ambiental no se encuentra ausente; sin embargo, existen mejores condiciones políticas y de gestión para resolverlas institucionalmente y a través de acuerdos.

En lo político, la agenda de reformas estatales genera importantes grados de polarización, pero también logra recentrar a la política como el espacio en el que se redefinen los proyectos de la sociedad. Así, se asientan condiciones para avanzar en la reconstitución del sistema de partidos y de representación política, a partir de la institucionalización de las distintas visiones de desarrollo existentes en el espectro político-ideológico. Si bien se trata de un sistema con cierto grado de polarización política, prevalece una dinámica de reconocimiento del otro que fortalece la identidad colectiva frente a los clivajes sociales y territoriales. Se descentralizan los mecanismos de participación y se fortalecen los espacios de toma de decisión colectiva, sobre todo para aquellos proyectos estratégicos o con un impacto importante sobre la ciudadanía. La gestión del conflicto apela a la capacidad constructiva de la política y al reconocimiento de los actores del conflicto como paso esencial para la transformación del conflicto.

Como componente central del proceso de reforma del Estado, el Gobierno central y los gobiernos subnacionales apuestan deliberadamente por la descentralización y la distribución territorial del poder como mecanismo para reducir las inequidades territoriales y fortalecer la legitimidad de las instituciones del Estado. En el marco de un nuevo tipo de relacionamiento entre el Estado central y los actores regionales y locales se avanza hacia un nuevo pacto fiscal, que modere las distorsiones introducidas por el canon y promueva la autosostenibilidad de las regiones, hacia la constitución de mecanismos de compensación horizontales entre regiones –y al interior de éstas–, se delimita un marco de asignación competencial que limita la penetración de los ministerios sectoriales en el ámbito regional y local, y se fortalece la presencia del Estado en el territorio a través de la universalización de los servicios básicos.

Aunque el narcotráfico es uno de los principales problemas en el territorio y la inseguridad ciudadana sigue siendo una preocupación central de los peruanos que viven en las ciudades más importantes del país, el Estado tiene cierta capacidad para emitir señales claras sobre sus facultades para proteger el interés público general, logrando administrar las respuestas a las expectativas, mientras fortalece su presencia física territorial, cada vez más descentralizada, y disminuye los espacios para la actividad del narcotráfico.

Se trata de un Estado que se “ensancha”, en el sentido de que es capaz de generar dinámicas de inclusión basadas en el empoderamiento ciudadano, con presencia en todos los niveles nacionales a partir del fortalecimiento de lo subnacional. Pero también de un Estado que se “fortalece”, en la medida en que garantiza un orden democrático e institucional y que tiene mayor legitimidad para implementar y ejecutar las decisiones asumidas. Se trata de un Estado que gestiona las demandas ciudadanas de manera efectiva a través de mecanismos de intermediación política.

Escenario 2: La inclusión “vulnerable”. El Estado “eficiente”

El objetivo central de la política económica es dinamizar la inversión privada para sostener un crecimiento económico acelerado, que se ve fortalecido por un contexto externo moderadamente favorable. Se impulsa un plan de grandes infraestructuras estratégicas para incrementar la competitividad de la economía y articular el mercado interno. La política comercial busca impulsar la integración con economías fuertemente orientadas hacia el mercado y las inversiones extranjeras como Chile y México, creando un bloque dinámico de intercambio comercial con las economías emergentes de Asia.

Se implementa gradualmente una agenda de modernización de la gestión pública, focalizada en el aparato gubernamental y orientada a contribuir a la eficiencia del gasto público. Al interior del gobierno predomina una visión que prioriza lo técnico sobre lo político, visión que se ve reforzada por la presión que ejercen algunos grupos de poder y medios de comunicación. No hay correcciones sustantivas en el

modelo de crecimiento, pero sí mejoras en la focalización y reducción de filtraciones de las principales políticas sociales. Ahora bien, las medidas impulsadas para la modernización del aparato público redundan en una mejora relativa de la capacidad de distribución de los excedentes, logrando sostener la reducción de la pobreza monetaria y ampliar fuentes de trabajo.

En lo político, se consolida una democracia electoral, en la que ciudadanía y sistema político convergen cada cinco años en las urnas, habiendo espacio para la alternancia política en un contexto de baja polarización. No obstante, al primar una visión instrumental de la política, no se avanza en el fortalecimiento de los mecanismos y medios de representación política, manteniéndose débil el sistema de partidos y la institucionalidad democrática. Con partidos como maquinarias electorales y sin representaciones regionales sólidas, el Estado tiende a responder a los intereses de minorías con recursos de poder interesadas en dar continuidad a dicho esquema de debilidad, en la medida en que les resulta funcional a su propia agenda. La voluntad de la población se ve, muchas veces, sobrepasada por los intereses de los poderes fácticos, que han capturado la agenda política, redundando a la larga en frustración de las expectativas de la mayoría de la ciudadanía y profundización de una valoración negativa de la política y los políticos.

En lo social, el conflicto es asumido como amenaza a una estrategia de desarrollo que gira alrededor de generar excedentes aprovechando los altos precios de materias primas y dinamizando la economía con una política de atracción de las inversiones. Bajo ese enfoque, la conflictividad desincentiva la inversión. Ahora bien, las debilidades políticas para vehicular institucionalmente las demandas sociales, así como el distanciamiento entre las expectativas ciudadanas y la agenda política, hacen de “la calle” el espacio privilegiado para expresar el malestar. El Gobierno, en la medida en que asume como objetivo ser garante del orden y las inversiones, oscila entre el diálogo y la represión, primando una gestión pragmática y reactiva frente a la conflictividad. La represión social y la falta de espacios institucionales de concertación incentivan la polarización ideológica y la radicalización de la política.

El proceso de modernización de la gestión pública también llega a las regiones, avanzando en el fortalecimiento de capacidades administrativas y de gestión territorial. Sin embargo, las capacidades fiscales siguen concentradas en el Gobierno central, por lo que existe una fuerte dependencia de las regiones hacia transferencias del nivel central y definiciones que éste realiza en materia de inversión y gasto. Si bien la inversión social descentralizada se realiza en base a criterios de necesidades básicas insatisfechas y se mejora, objetivamente, las condiciones de vida de parte de la población, no hay encadenamientos productivos entre los territorios. Persisten las asimetrías derivadas de la distribución inequitativa de los recursos fiscales y del canon, inter e intra regionalmente, quedando estancado el avance de la descentralización del país.

Como resultado, hay avances en la construcción de un Estado eficiente, con capacidad de diseñar e implementar políticas públicas y mejorar las condiciones económicas

de buena parte de la población. Por otro lado, se trata de un Estado cuya estabilidad se basa en su capacidad de mantener un “orden social” y garantizar la expansión del mercado, aunque ello se realice a costa de la legitimidad gubernamental. Se trata de un Estado en el que los mecanismos de transmisión de demandas son limitados, en el que prima una lógica de instrumentalización de la política en la medida en que garantiza la persistencia y continuidad del crecimiento y resguarda los intereses de los grupos con recursos de poder.

Escenario 3: La inclusión “trunca”. El Estado “precario”

La convergencia regresiva de factores endógenos, como la gestión vertical de la conflictividad social y la fragilidad de los liderazgos políticos, y factores exógenos como cambios sustantivos en la dinámica económica mundial que frenan el flujo de capitales externos, generan un escenario donde el crecimiento y los mecanismos de inclusión se estancan. Las tasas de crecimiento promedio del periodo oscilan en torno al 0-1%. Los procesos de integración se ralentizan y, entran potencialmente en crisis.

Prima una visión de que se debe dejar al mercado, por sí sólo, encontrar sus propios mecanismos de regulación y distribución, siendo el Estado fundamentalmente un facilitador de mercados y garante de la propiedad privada y las inversiones. En este sentido, no se introducen correcciones de ningún tipo en el modelo de crecimiento, altamente vulnerable a los ciclos externos; el crecimiento se ancla casi exclusivamente al flujo de inversiones y al precio de los minerales. Bajo ese esquema, cambios bruscos y profundos en las perspectivas de la economía mundial, aunados a la contracción en la demanda internacional de materias primas, redundan en la desaceleración de la inversión y la recesión económica del país.

Predomina una visión “antipolítica”, que repercute en un Estado débil para la formulación y ejecución de políticas públicas y, sobre todo, en una democracia restrictiva, en sentido de que se aboca a garantizar cierto grado de ciudadanía política pero sin ser capaz de extenderla y de inscribir en el sistema legal del país la demanda de nuevos derechos. Las distancias entre las expectativas de la población, sobre todo la de las regiones, y la agenda gubernamental, amplían el malestar con la política, profundizando la desconfianza hacia las instituciones democráticas. El sistema político, debilitado como está en todos sus niveles, no es capaz de reconstituirse en su rol de vehículo de demandas sociales y transformador a demandas políticas.

Así, el nuevo contexto económico y las limitaciones en el sistema de representación, alimentan la dinámica conflictiva que no solo se incrementa, sino que se radicaliza ante el embalsamiento de demandas socio-ambientales. El Gobierno opta por garantizar el orden a través de medidas impositivas, avanzando con una lógica de criminalización del conflicto y tendiendo a gestionarlo por la vía de la negación o la represión. Al no responder el Estado efectivamente y no resolver las demandas que subyacen a las protestas, el país ingresa en una espiral de más conflictos, más radicalizados y con tendencia a articularse alrededor de discursos rupturistas.

En esta dinámica, en la que sobresale una lógica vertical del Gobierno y la debilidad de los partidos, los liderazgos regionales se fortalecen con discursos polarizantes, contruidos a partir de la negación de todo lo que viene de “Lima”. Se amplían las distancias entre el Gobierno central y las regiones, fruto de la gestión vertical de los proyectos de inversión y la mala gestión de los conflictos. Esta dinámica repercute en un repliegue de los actores regionales y en un distanciamiento efectivo del Gobierno. Ello se convierte en un nuevo incentivo para el fortalecimiento de algunas alianzas regionales alrededor de discursos “anti Lima” y en demanda de una mayor descentralización, en la que se transfieran competencias para la gestión estratégica de los recursos naturales y fiscales.

La debilidad en el control del territorio desde el Estado, así como el relativo deterioro económico, se erige como un contexto adecuado para el fortalecimiento oportunista de los poderes fácticos ilegales. A la inseguridad ciudadana que prima en las grandes ciudades del país, se suma el malestar derivado de la rearticulación de grupos subversivos que han empezado a actuar con cierta regularidad en el VRAE y que parecen estar cada vez más vinculados con las actividades de tráfico de drogas.

La crisis económica y social, así como una administración política percibida como débil y lejana, pone en riesgo lo avanzado en materia institucional. El Estado se reduce a su mínima expresión cumpliendo roles básicos y subsidiarios, siendo un actor secundario en la regulación de la vida pública y en la promoción del desarrollo. La falta de recursos debilita aún más la capacidad y poder político del Gobierno, lo que redundará en su deslegitimación ante la población y los gobiernos subnacionales. El Estado pierde progresivamente su eficacia al no lograr administrar las demandas sociales y los conflictos y tiene una legitimidad limitada que tensiona el orden general y lo avanzado en materia de institucionalidad democrática en los últimos diez años.

Escenario 4: La inclusión “tutelada”. El Estado “paternal”

Se avanza hacia un proceso de reforma del Estado en la que éste asume un rol protagónico como organizador de la sociedad. Se busca promover una economía nacional de mercado en alianza con nuevos actores sociales fortalecidos desde el Estado central. Para ello, se refuerza su capacidad reguladora de la economía, asumiendo progresivamente la gestión sobre los sectores estratégicos de la economía tales como la minería, los hidrocarburos, la energía y el agua. Aunque las tareas de desarrollo y alivio a la pobreza son priorizadas por el Estado, la inversión social se concentra en programas focalizados de corto plazo y de tendencia asistencialista.

Los altos niveles de incertidumbre que genera este giro estatista tienen un impacto directo en la disminución de la inversión extranjera directa, al menos en el corto plazo, hasta que las nuevas reglas de juego se asienten. Al mismo tiempo, las dificultades estructurales del Estado peruano no permiten que la inversión pública retome con fuerza el rol de motor de la economía sino en una perspectiva de mediano plazo.

Incluso en un escenario internacional favorable, que genera margen de maniobra para operar las reformas, las tasas de crecimiento se reducen muy considerablemente en relación a las dos últimas décadas, para asentarse en torno al 2-3% durante el periodo. En la medida en que se fortalecen los mecanismos redistributivos, el nivel de satisfacción de los peruanos con la economía se incrementa.

Sin contrapesos en el sistema político y con disponibilidad de recursos fiscales, el escenario es propicio para una inclusión tutelada. Se alienta la corporativización de los sectores más dinámicos e importantes de la economía del país, fortaleciendo sistemas de mediación entre el Estado y la sociedad que privilegian lo corporativo. Se trata de un corporativismo primeramente distributivo y luego coercitivo, que se legitima a partir del clientelismo en lo político y del desarrollismo extractivista en lo económico. No hay iniciativas de reforma que mejoren sustantivamente a los partidos, por lo cual éstos quedan relegados a un segundo plano como instancias ineficientes. En este escenario, existe una importante polarización política alimentada por posiciones extremas sobre el rol del Estado. Se trata de un esquema en el que la acción política tiene una alta legitimidad y donde la sociedad se politiza, generando una nueva agenda pública que coloca al centro al ciudadano.

Ahora bien, el Estado al ampliar los mecanismos de intermediación y de relacionamiento con la sociedad, tiene mayores capacidades para gestionar el conflicto. La estrategia de procesamiento pasa por la cooptación y solución a través de mecanismos para-institucionales, reforzando el corporativismo. En este sentido, la conflictividad más importante –o con capacidad de amenazar la gobernabilidad– no viene de protestas sociales, sino de la pugna entre las distintas fuerzas con recursos de poder, ubicadas en los extremos del espectro político-ideológico. Este escenario se caracteriza por una fuerte polarización política, pero con una importante cohesión social alrededor del liderazgo gubernamental, que lo dota de la fuerza suficiente para emprender cambios por encima de las visiones distintas de las otras fuerzas y facciones políticas.

En lo regional, no avanza en el fortalecimiento de las capacidades administrativas y de gestión; al contrario se busca deliberadamente fortalecer la ejecución presupuestal desde el centro. Ello deviene en una mejora relativa de las condiciones de vida de la población, pero sobre todo, en un fortalecimiento de la lógica clientelar del Estado con la población y los gobiernos subnacionales. En este entendido no se aborda una agenda de descentralización fiscal competencial; si bien el Estado se amplía y se desconcentra, prima la recentralización del poder, debilitando la institucionalidad subnacional.

Como resultado de esto nos encontramos ante un Estado con un rol central en la organización de la economía y con capacidades ampliadas para la implementación de políticas públicas para satisfacer las demandas ciudadanas. Se trata de un esquema de desarrollo vertical, basado en un fuerte tutelaje del Estado y que prioriza la construcción de la identidad colectiva. Pero a su vez, se trata de un esquema

en el que se pone en riesgo los avances en materia institucional y con riesgos de enfrentarse a un esquema de “gobierno sobrecargado”, en el que las expectativas sociales superan las capacidades de respuesta del Estado pudiendo generarse dinámicas regresivas.

8.1 Apuntes para el debate

Tal como se ha visto en este documento, en el país los cambios sustantivos han ocurrido como respuesta a crisis muy agudas: en general, la transición entre ciclos (como el del fin del Estado oligárquico en los años treinta y del Estado populista de los ochenta) se ha dado tensando la democracia y poniendo en cuestión lo avanzado en materia de institucionalidad y ejercicio de derechos.

Si existe una oportunidad de inaugurar un nuevo ciclo de desarrollo, como se plantea en el presente documento, ¿será posible avanzar en los cambios sustantivos que demanda la inclusión sin tensionar la democracia? Hay muchos caminos para avanzar hacia la inclusión e inaugurar un nuevo ciclo, de hecho, varios países latinoamericanos parecen avanzar hacia ello, aunque de formas muy distintas y con matices muy diversos.

Sin embargo, en todos ellos hay, o hubo, una característica común: el tránsito entre un ciclo y otro demandó capacidades de gestión política acrecentadas. Ahora bien, por capacidades políticas, en este caso, se hace referencia a:

- a) La construcción de liderazgos políticos representativos que identifiquen las expectativas, escuchen y gestionen constructivamente las demandas sociales y las conviertan en parte de la agenda pública.
- b) La generación de acuerdos en beneficio de la mayoría, que incluyan a todos los actores del desarrollo y busquen –explícita o implícitamente– consensos sobre el rumbo del Perú, priorizando una visión y un proyecto de país.
- c) La capacidad del aparato estatal para diseñar, promover y viabilizar políticas públicas que resuelvan la inclusión a través del ejercicio pleno de derechos³²

En este entendido, el tránsito hacia el Escenario 1, de inclusión democrática y socio productiva, implica revertir la debilidad de los liderazgos políticos; fortalecer las capacidades de los actores –sociales, económicos y políticos– para lograr acuerdos o consensos de interés nacional; ampliar y mejorar los espacios institucionales de participación y deliberación.

A partir de las diversas consultas realizadas y del análisis de las tendencias generales que se presentan en el Perú, el tránsito hacia un nuevo ciclo de desarrollo apunta a una agenda para la inclusión que se estructura en cinco ejes:

32 PNUD-OEA, 2011

- 1. Reforma del Estado.** La ampliación de capacidades políticas de los liderazgos, los acuerdos y la gestión eficiente del cambio, pasa por una agenda de reforma política y del Estado que implica el fortalecimiento del sistema político, particularmente de las instituciones de representación como los partidos, así como del aparato del Estado en todos los niveles de gobierno. Para ello, es clave promover el debate sobre las reformas necesarias y las urgentes –tanto técnicas como políticas– en espacios de concertación donde confluyan los diversos actores del desarrollo. En el debate, es imperativo interpelar la forma en la que se relaciona la representación política con la ciudadanía, entendiendo que los peruanos no son solo electores y consumidores, son esencialmente ciudadanos que reivindican día a día el ejercicio de sus derechos políticos, civiles, sociales y culturales. Ello permitirá avanzar hacia un Estado fuerte y ancho, con capacidad para democratizar una sociedad altamente heterogénea, desigual y atravesada por diversas fracturas como la peruana.
- 2. La agenda territorial.** La inclusión se asocia directamente con un fortalecimiento del proceso de descentralización, y ello no sólo en el imaginario de la población y los liderazgos; transitar hacia un desarrollo democrático e inclusivo demanda superar las disparidades territoriales que hoy caracterizan al país y se constituyen en limitantes en el avance hacia una convergencia regional. La agenda territorial implica avanzar hacia nuevos equilibrios fiscales (y de asignación fiscal) que permitan superar, progresivamente, la inequidad horizontal entre entes subnacionales y las disparidades en términos de acceso a servicios básicos de calidad. Se trata de fortalecer los mecanismos de representación política y la legitimidad de las instituciones subnacionales, estrechando vínculos con el nivel nacional, como vía para fortalecer al Estado en sus capacidades, fundamentalmente “ensancharlo”, dando cabida a la diversidad de voces, identidades e intereses, en el proceso de desarrollo.
- 3. Gestión de los conflictos sociales.** Pasa por diseñar y promover nuevos mecanismos de gestión de conflictos mediante instancias de concertación legitimadas bajo un liderazgo político nacional en alianza con actores subnacionales. Incluye acciones concretas de apertura al diálogo para atender los problemas estructurales que los conflictos están vehiculando y que lo haga tomando en cuenta la opinión de los involucrados en los procesos de desarrollo; diálogo que redefina la inversión extractiva bajo un enfoque de sostenibilidad ambiental, de manera que se consideren soluciones adaptables a los cambios climáticos que muestran las tendencias actuales. Simultáneamente, implica avanzar con cambios graduales en aspectos sustantivos como la gestión del agua, el ordenamiento territorial, los mecanismos de consulta y la delimitación de funciones intergubernamentales (competencias) y que ordene las facultades pero también las responsabilidades en la gestión de los conflictos y el territorio. Todo ello a través de procesos deliberativos que desembalsen y den cauce a los conflictos potenciales y latentes.

4. **Sentido de inclusión.** El crecimiento económico es condición necesaria, pero no suficiente, para la integración socioeconómica. En este sentido, se trata de definir el sentido mínimo y máximo de ciudadanía al cual se puede aspirar sin comprometer la viabilidad de lo económico. Resulta fundamental no generar expectativas irreales, que solo ahondarían la desconfianza y la distancia entre gobernantes y gobernados. En el tránsito hacia la inclusión se debe avanzar en la promoción de un empleo de calidad, en volúmenes suficientes, apuntando a reducir las brechas de productividad e incorporando, de forma escalonada, a los millones de personas que actualmente se encuentran en condiciones laborales desfavorables. Igualmente, reconocer que la inclusión implica adoptar un enfoque de interculturalidad y de derechos, en el que se asume que existe una diversidad de aspiraciones y de formas de habitar nuestro entorno. Finalmente, incorporar un enfoque de equidad, toda vez que la pobreza tiene rostro de mujer, joven y residente en sectores rurales.

5. **Visión y proyecto país.** Implica superar la visión fragmentada en múltiples dimensiones, sectoriales y territoriales, no solo acerca de los objetivos finales (el qué se hará) sino también sobre su operativización (el cómo hacerlo). Supone delinear perspectivas, instrumentos y acciones de largo plazo que orienten los cambios y reformas hacia un mismo objetivo nacional y en diálogo con las visiones subnacionales. El proceso de descentralización, la inclusión socio-productiva y la reforma del Estado son algunos de los temas que ameritan un debate con perspectiva nacional. Es importante generar diversos procesos de interlocución entre instancias deliberativas que trabajan lineamientos con perspectiva nacional –como el CEPLAN, la Mesa de Concertación y Lucha contra la Pobreza y el Acuerdo Nacional– que, bajo un liderazgo político, reorienten las diversas estrategias diseñadas hacia una visión de país, sociedad y ciudadanía. La alta valoración del crecimiento y el desarrollo con inclusión que comparten los actores es una oportunidad para avanzar en la construcción de una visión estratégica de país. De esa manera, se puede medir el tiempo del cambio, según el corto, mediano y largo plazo, de forma que las reformas sustantivas que se necesitan no pongan en riesgo la estabilidad económica y las expectativas de cambio que espera la población encuentren derrotero.

Sin duda, el Escenario 1 es solo una de las tantas vías posibles de gestión del nuevo ciclo. Sin embargo, se trata de una apuesta que combina lo avanzado y potencia lo posible. A diferencia de los otros escenarios, implica colocar la ciudadanía social al centro del desarrollo, construyendo un equilibrio entre las fuerzas del mercado, la sociedad y el Estado. Se trata de un camino difícil que demanda que se dote de un nuevo sentido y valor a la política, como el espacio de construcción de lo posible, en el que se fortalezca al Estado como promotor del desarrollo y se tenga al crecimiento económico con calidad, como parte fundamental de la estrategia del desarrollo inclusivo.

Como ya se ha dicho, en este tránsito, la concertación es fundamental y el balance entre lo político y lo técnico parece central. La concertación, en este entendido, no

se trata necesariamente de un gran acuerdo *per se*, sino de dar cabida e impulso a ese sentido común que emerge de la población y de los líderes, aquel que aboga por la inclusión política, económica, cultural y social, pero resguardando lo avanzado. Por tanto, la idea de mejoras graduales y concertadas para un cambio de rumbo parece estar en la agenda política de los próximos cinco años.

La peruana es una ciudadanía que está consciente de que su situación no va a cambiar de la noche a la mañana, pero que demanda señales de que se está avanzando en una dirección distinta. A partir de estas señales y de la capacidad de generarlas que tenga el sistema político, se evaluará esta gestión de gobierno y la de los demás actores. Pero, fundamentalmente, sobre la base de la capacidad de la ciudadanía y de las élites, es que se podrá dar un giro profundo en la forma en la que se articula la democracia con el desarrollo.

Bibliografía

Achard, D., A. Aranibar, F. Calderón y L.E. González (2009). “Perú a seis meses de la segunda presidencia de Alan García: marco político y perspectivas de corto y mediano plazo”, en F. Calderón (coord.), *Crisis y cambio en América Latina: 153-200*. Buenos Aires: PNUD-PAPEP y Siglo XXI.

Adrianzén, A. (2009). *La transición inconclusa. De la década autoritaria al nacimiento del pueblo*. Lima: Otra Mirada.

Adrianzén, A. (2010). “El regreso del Estado”, en *El estado en debate: múltiples miradas*: 11-31. Lima: PNUD.

Alcalde, G. (2009). *El papel del análisis político en los proyectos de desarrollo: Consulta a expertos*. Lima: FNI

Alcalde, G. (2009). *Hacia instrumentos de análisis político para proyectos de desarrollo: Lineamientos conceptuales y metodológicos*. Lima: FNI

Alcalde, G., M. Bazan y F. Prada (2010). *Hacia una plataforma para el análisis político de iniciativas de desarrollo: Componentes básicos de la plataforma y estudio de casos*. Lima: FNI

Althaus, J. (2011). *La promesa de la democracia. Marchas y contramarchas del sistema político en el Perú*. Lima: Planeta.

Aramburú, C. y A. Delgado (2011). *Economía, políticas sociales y reducción de la desigualdad en el Perú*. Lima: PNUD.

Arias, L. A. (2011). “Política tributaria para el 2011-2016” en *Aportes para el gobierno peruano 2011-2016. Economía y Sociedad* 77, marzo: 26-30.

Arrellano Marketing (2008). *Percepción actual de la situación económica del Perú ¿Crisis financiera internacional?*. Lima: No publicado

Arroyo, C. y V. Lozada (2009). *Constitución Política del Perú 1993, Sumillas, reformas constitucionales, índice analítico*. Lima: PUCP.

Azpur, J. (2010). “Aportes para un necesario balance de la reforma descentralista”. En *DESCO, Perú Hoy: Centralismo y concentración* (págs. 153,174). Lima: DESCO

Banco Central de la Republica del Perú (2010a). *II Informe Trimestral 2010*. Lima: BCRP.

Banco Central de la Republica del Perú (2010b). *Memoria 2010*. Lima: BCRP.

Banco Central de la Republica del Perú (2011). *Informe IV trimestre 2011*. Lima: BCRP.

Banco Mundial. (2012). *Perspectivas económicas mundiales: Incertidumbre y vulnerabilidad*. Washington: Banco Mundial.

Barrios, F. (2011). *Estudio comparado de experiencias de descentralización relevantes para el Perú en la perspectiva de escenarios político de mediano plazo*. La Paz: No publicado

Bhagwati, J. (2011). *Does redistributing income reduce poverty?* New York: Project Syndicate.

BID - Banco Interamericano de Desarrollo (2008). “La calidad de vida desde otro ángulo”. En E. Lora, *Calidad de vida: Más allá de los hechos*: 48. Washington: BID-FCE.

Caballero, V. (2011). *Conflictividad social y gobernabilidad en el Perú*. Lima: PNUD.

Carrión, J., P. Zárate y M. Seligson (2010). *La cultura política de la democracia en Perú: 2010 Consolidación Democrática en las Américas en Tiempos Difíciles*. Lima: LAPOP.

CEPAL (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2010a). *América Latina frente al espejo 2010. Dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2010b). *La hora de la Igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2011). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. (2012). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2011*. Santiago de Chile: CEPAL.

Chacaltana, J. y G. Yamada (2009). *Calidad del empleo y productividad laboral en el Perú*. Lima: BID.

CIES (2009). “Descentralización”, en *Economía y Sociedad* núm. 72.

Congreso de la República (2011). *Evaluación del proceso de descentralización*. Lima.

Corporación Latinobarómetro (2009). *Informe 2009*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

Corporación Latinobarómetro (2010a). *Informe 2010*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

Corporación Latinobarómetro (2010b). *Informe de Prensa Latinobarómetro 1995-2010 Perú*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

Corporación Latinobarómetro (2011). *Informe 2011*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

Cotler, J. (2009). *Clases, estado y nación en el Perú*. Lima: IEP.

Dargent, E. (2011). *Demócratas precarios: Elites y debilidad democrática en América Latina*. Lima: IEP.

Defensoría del Pueblo (2011). *Reporte de Conflictos Sociales Num 92-93*. Lima: Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo (2012). *Reporte de Conflictos Sociales num. 96*. Lima: Defensoría del Pueblo.

Ferguson, J. (1994). "The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho", en *The Ecologist*: 176-181.

Filomeno, A. (2011). *Sistema político y actores políticos en el Perú*. Lima: PNUD.

Gonzales de Olarte E. y Trellez J. (2004). *Convergencia y divergencia regional en el Perú: 1978-1992*. Lima: CISEPA

Gonzales de Olarte, E. (2010). "Descentralización, divergencia y desarrollo regional en el Perú del 2010". En PUCP, *Opciones de política económica en el Perú: 2011-2015: 175-204*. LIMA: PUCP.

González, L. E. (2011). *Perú 2011-16 desde la perspectiva de sus líderes*. Montevideo: PNUD.

Humala, O. (2011a). *Presidencia de la Republica del Perú. 28 de julio*. Disponible en: www.presidencia.gob.pe [20/02/2012].

Humala, O. (2011b). *Presidencia de la Republica del Perú. 22 de septiembre*. Disponible en: www.presidencia.gob.pe [24/02/2012].

INEI (2010). *Encuesta Nacional de Hogares*. Lima: INEI.

INEI (2011). *Evolución de la Pobreza al 2010*. Lima: INEI.

INEI (2012). *Evolución de la pobreza 2004-2010*. Lima: INEI.

Ipsos APOYO (2011a). *Informe de grupos focales*. Lima : PNUD.

Ipsos APOYO (2011b). *Opinión Data, números 137-153* . Lima: Ipsos APOYO.

JNE -- Jurado Nacional de Elecciones. (2011). *Consulta al Registro de Organizaciones Políticas*. Recuperado el 17 de 10 de 2011, de http://200.37.211.165/OrgpolCalle/Publico/wf_Rep_HTML_op_direcc.aspx?CodTipoOP=01&DesTipoOP=Partido Político&UbiReg=1

Lederach, Jean Paul (2003). *El pequeño libro de la transformación de conflictos*. Bogotá: Good Books

Levitsky, S. y M. Cameron (2003). “Political parties and regime change in Fujimori’s Perú”. *Latin American Politics and Society*: 1-33.

López, S. (2010). “Estado y ciudadanía en el Perú”, en *El Estado en debate: múltiples miradas*: 33-75. Lima: PNUD.

Lovatón, D. y E. Arias (2010). *Informe sobre seguridad ciudadana*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

Macroconsult (2010). *Consultoría para la formulación de una propuesta orientada a la efectivización del Plan Nacional de Regionalización*. Lima: Macroconsult.

Mainwaring, S. y T. Scully (2010). *Democratic governance in Latin America*. California: Standford University Press.

Meléndez, C. (2011). *Post-candidatos. Guía analítica de supervivencia hasta las próximas elecciones*. Lima: Mitin Editores.

Molina, R. (2006). *Informe exploratorio. Organización territorial y formación de regiones: situación en el Perú*. Lima: USAID/PRODES.

Moreno, D. (2010). *El malestar ciudadano con la política. Marco conceptual y metodológico*. La Paz: PNUD-PAPEP.

Muñoz, H. (2011). “Prólogo”, en P. Álvaro y Á. Filsfich, *El Estado de la Ciudadanía: transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina*: 11. Buenos Aires: PNUD.

Nogueira, M (2012). *Protagonismo del Estado en la política democrática latinoamericana: el caso de Brasil*. Sao Paulo: No publicado.

O' Donnell, G. (2007). "Hacia un Estado de y para la Democracia". En PNUD, *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina* (págs. 25-62). Lima: Mirza editores e Impresores S.A.C.

Odar, J. C. (2002). "Convergencia y polarización". *El caso peruano: 1961-1996. Estudios de Economía*, 47-70.

Panfichi, A. (2010). Blog de Aldo Panfichi. Disponible en: <http://blog.pucp.edu.pe/item/100480/la-representacion-contenciosa-fragmentacion-y-conflicto-social-en-el-peru> [2/04/2012].

Panfichi, A. y M. Alvarado (2011). "Corrupción y gobernabilidad", en *Economía y sociedad* núm. 77, marzo: 16-20.

PNUD y OEA (2004). *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Alfaguara.

PNUD y OEA (2010). *Nuestra Democracia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

PNUD. (2007). *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Lima: Mirza Editores e Impresores S.A.C.

PNUD-IDH (2006). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006: Hacia una descentralización con Ciudadanía*. Lima: PNUD.

PNUD-IDH (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009: Por una densidad del Estado al servicio de la gente*. Lima: PNUD.

PNUD-IDH (2011). *Informe de Desarrollo Humano 2011 Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos*. México D.F.: PNUD.

PNUD-OEA (2011). *Los caminos diferenciados de la democracia en América Latina*. La Paz: Plural.

PNUD-PAPEP (2005). *Perú: Coyuntura política y escenarios de corto y mediano plazo*. Lima: PNUD.

PNUD-PAPEP (2007). *Ciudadanía y desarrollo humano*. Buenos Aires: Siglo XXI.

PNUD-PAPEP (2008a). *Escenarios políticos en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

PNUD-PAPEP (2008b). *Una brújula para la democracia. Aportes para una agenda de gobernabilidad*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- PNUD-PAPEP (2012). *La protesta social en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- PNUD-PAPEP y Fundación UNIR (2011). *Los conflictos sociales en América Latina*. La Paz: Plural.
- PNUD-PAPEP. (2012). *Crisis global y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Pozo Solís, A. (2007). *Mapeo de actores sociales*. Lima: No publicado
- Prats i Català, J. (2001). “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual analítico”, en *Revista Instituciones y Desarrollo* 10.
- Rodríguez, J., M. Tello y E. Gonzáles de Olearte (2010). *Opciones de política económica en el Perú: 2011 -2015*. Lima: PUCP.
- Sen, A. (1997). *Choice Welfare and Measurements*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf, Inc.
- Sen, A. y B. Kiliksberg (2007). *Primero la gente*. Barcelona: Temas Editorial.
- Tanaka, M. (2004). *Situación y perspectivas de los partidos políticos en la región andina: El caso peruano*. Lima: PNUD.
- Tanaka, M. (2011). “Catástrofes e Inercias”, en periódico *La República* del 12/06/2011.
- Torres, J. (2011). *Brechas regionales y nacionales en la representación política*. Lima: No publicado.
- Vega, J. (2008). *Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú*. Lima: PUCP.
- Vergara, A. (2009). *El choque de los ideales*. Lima: IDEA Internacional.
- Vergara, R. (2010). “Descentralización: una vez mas... ¿fracasamos?” En *DESCO, Perú hoy: Centralismo y concentración* (págs. 139-152). Lima : DESCO.
- World Economic Forum. (2011). *The global competitiveness report 2011-2012*. Geneva: World Economic Forum.

Anexo 1

Escenarios de desarrollo de mediano plazo Perú 2012-2016		
Encuestas		
Institución	Fecha	Especificaciones
Ipsos-APOYO	marzo de 2011- mayo de 2012	Opinion Data (de 137 a 153). Reportes regulares de opinión pública. Muestra: 1.200 personas entrevistadas. Nivel de representatividad: 75,2% de la población urbana electoral de Perú. Margen de error: $\pm 2,8\%$. Nivel de confianza: 95%. Universo: Población urbana del país, hombres y mujeres de 18 años a más.
	Febrero-junio de 2011	Encuestas electorales cuya muestra oscila entre 1.800 y 2.000 personas entrevistadas. Margen de error: $\pm 2,2\%$. Nivel de confianza: 95%. Universo: Población urbana del país, hombres y mujeres de 18 años hacia arriba.
Datum	Octubre de 2011	1.208 entrevistados, hombre y mujeres mayores de 18 años pertenecientes a todos los niveles socioeconómicos, residentes en zonas urbana y rural. Cobertura a nivel nacional. El margen de error es de $\pm 2,9\%$, con un nivel de confianza del 95%.
IOP	Julio de 2011	Muestra de 1.507 personas entrevistadas, hombres y mujeres mayores de 18 años a nivel nacional. El margen de error es de $\pm 2,47\%$ con un nivel de confianza del 95%.
Corporación Latinobarómetro	2010-2011	20.200 entrevistas en 18 países, con muestras representativas al 100%, de la población nacional de cada país, con muestras de 1.000 y 1.200 casos y un margen de error de $\pm 3\%$ por país.
LAPOP	2010	1.500 entrevistados a nivel nacional en zonas rurales y urbanas a personas mayores de 18 años. Con un margen de error de $\pm 2,5$ y un nivel de confianza de 95%.
Entrevistas		
Actividad	Fecha	Especificaciones
32 entrevistas en profundidad a líderes políticos y sociales	2011	Se realizaron entre la primera y la segunda ronda de las elecciones presidenciales a líderes políticos y sociales de Lima
12 entrevistas en profundidad a líderes políticos y sociales	2011	Se realizaron entre la primera y la segunda ronda de las elecciones presidenciales a líderes políticos y sociales del resto del país.
11 entrevistas en profundidad a líderes políticos y sociales	2011	Se realizaron en junio después de la segunda ronda de elecciones a líderes políticos y sociales de Lima.

Grupos focales		
Ipsos Apoyo	Junio de 2011	18 grupos focales conformados por hombres y mujeres entre 25 y 40 años de todas las clases sociales; residentes en Arequipa, Cusco, Lima, Iquitos, Huancayo y Trujillo. La selección de ciudades se realizó por criterios de representación territorial. Ficha técnica del estudio disponible en CD adjunto.
Reporte de los grupos focales	Junio de 2011	Ipsos APOYO
Análisis de los grupos focales	Septiembre de 2011	Isabella Prado
Documentos analíticos		
Temática	Fecha	Autor
Sistema político y actores políticos en Perú	Junio de 2011	Alfredo Filomeno J.
Economía, políticas sociales y reducción de la desigualdad en Perú	Junio de 2011	Carlos Aramburú y Augusto Delgado
Conflictividad social y gobernabilidad en Perú	Junio de 2011	Víctor Caballero Martín
Estudio comparado de experiencias de descentralización relevantes para Perú en la perspectiva de escenarios políticos de mediano plazo	2011	Franz Xavier Barrios Suvelza
Perú 2011-16: Desde la perspectiva de sus líderes	Julio de 2011	Luis Eduardo González
Brechas regionales y nacionales en la representación política	Junio de 2011	Javier Torres Seoane
Fichas de información secundaria y recopilación de documentos		
Monitoreo de medios		
Medio	Período	Especificaciones
El Comercio	2011-2012	
La República	2011-2012	
La Razón	2011-2012	
Reportes de coyuntura		
Institución	Período	Especificaciones
Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos	2011	Informe de coyuntura política - Elecciones generales 2011 - Primera vuelta
Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos	2011	Informe de coyuntura política - Elecciones generales 2011 - Segunda vuelta